



Oppdragsrapport nr. 8-2003

Elling Borgeraas og Anne Marie Øybø

Minstestandard for forbruksutgifter

SIFO

© SIFO 2003
Oppdragsrapport nr.8 – 2003

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING
Sandakerveien 24 C, Bygg B
Postboks 4682 Nydalen
0405 Oslo
www.sifo.no

Det må ikke kopieres fra denne rapporten i strid med åndsverksloven. Rapporten er lagt ut på internett for lesing på skjerm og utskrift til eget bruk. Enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring utover dette må avtales med SIFO. Utnyttelse i strid med lov eller avtale, medfører erstatningsansvar.

Tittel Minstestandard for forbruksutgifter	Antall sider 35 s + vedlegg	Dato 26.09.03
Forfatter Elling Borgeraas og Anne Marie Øybø	Prosjektnummer 11-2002-35	Faglig ansvarlig sign. 
Oppdragsgiver Prosjektet er initiert og finansiert av Sosial- og helsedirektoratet		
Sammendrag SIFOs oppdrag har vært å utvikle en minstestandard for forbruk, med utgangspunkt i SIFOs standardbudsjett for forbruksutgifter. Minstestandarden skal inngå i Sosialdepartementets arbeid med å utarbeide anbefalte minstenormer for økonomisk sosialhjelp. Det er viktig at SIFOs forslag til minstestandard for forbruk ikke forveksles med en anbefaling om nivået på den økonomisk sosialhjelpen. Det er derfor heller ikke tatt eksplisitt hensyn til hvilke forbruksgjenstander og forbruksområder som etter Lov om sosial omsorg faller inn under økonomisk sosialhjelp. Videre er det SIFOs prinsipielle standpunkt at offentlige, økonomiske normer – fattigdom, sosialhjelp og lignende – er politiske og normative og kan således ikke ensidig begrunnes med faglige og vitenskapelige resonneringer. Dette arbeidet må derfor sees som et grunnlagsmateriale i arbeidet med å utvikle en anbefalt felles minstestandard for sosialhjelp. SIFOs forslag til minstestandard må vurderes innenfor de forutsetningene som det er eksplisitt redegjort for i det foreliggende materialet.		
Stikkord Minstestandard, standardbudsjett, sosialhjelp, forbrukerøkonomi		

Minstestandard for forbruksutgifter

av

Elling Borgeraas og Anne Marie Øybø

2003

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING
postboks 4682 Nydalen, 0405 Oslo

Forord

Dette er sluttrapporten fra prosjektet ”Minstestandard for forbruk”. Prosjektet er initiert og finansiert av Sosial- og helsedirektoratet.

Følgende personer har deltatt i prosjektets referansegruppe:

Unni B. *Grebstad*, Sosial- og helsedirektoratet

Karin *Gustavsen Tvetene*, Skien kommune

Kaja *Hegg*, Redd Barna

Marit *Solli*, Frelsesarmeen.

SIFO står ansvarlig for det faglige innholdet og rapportens anbefalinger.

Oslo 25.09.03

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING

Innhold

Forord.....	7
Innhold	9
1 Innledning	11
1.1 Oppdraget.....	11
1.2 Framstillingen	11
2 Standardbudsjett for forbruksutgifter.....	13
2.1 Bakgrunn og formål	13
2.2 Tilnærmingen	13
2.3 Kriterium I: Empirisk forbruk.....	14
2.4 Kriterium II: Normative føringer	15
2.5 Fra forbruk til forbruksutgifter.....	16
3 Standardbudsjettets form	17
3.1 Forbruksområder	17
3.1.1 Forbruksområde 1: Mat og drikkevarer.....	17
3.1.2 Forbruksområde 2: Klær og sko.....	17
3.1.3 Forbruksområde 3: Helse og hygiene.....	17
3.1.4 Forbruksområde 4: Lek og fritid	17
3.1.5 Forbruksområde 5: Reisekostnader	17
3.1.6 Forbruksområde 6: Spedbarnsutstyr.....	18
3.1.7 Forbruksområde 7: Andre dagligvarer	18
3.1.8 Forbruksområde 8: Husholdningsartikler.....	18
3.1.9 Forbruksområde 9: Møbler.....	18
3.1.10 Forbruksområde 10: Telefon og mediebruk	18
3.1.11 Forbruksområde 11: Bilkostnader	18
3.1.12 Forbruksområde 12: Barnehage	18
3.2 Individ- og husholdsspesifikke forbruksområder.....	18
3.3 Fra utgifts- til inntektsberegninger.....	19
4 Mistestandarder for forbruk	21
4.1 Innledning	21
4.2 Korttidsbudsjett ett år.....	23
4.3 Korttidsbudsjett to år.....	24
5 Sammenlikning av budsjettvariantene – 'Korttid ett år' og 'Korttid to år'	27
5.1 Forbruksområdene.....	27
5.1.1 FORBRUKSOMRÅDE 1: Mat og drikke.....	27
5.1.2 FORBRUKSOMRÅDE 2: Klær og Sko	27
5.1.3 FORBRUKSOMRÅDE 3: Helse og hygiene.....	28
5.1.4 FORBRUKSOMRÅDE 4: Lek og fritid	28
5.1.5 FORBRUKSOMRÅDE 5: Reisekostnader	29
5.1.6 FORBRUKSOMRÅDE 6: Spedbarnsutstyr.....	29
5.1.7 FORBRUKSOMRÅDE 7: Andre dagligvarer	29
5.1.8 FORBRUKSOMRÅDENE 8: Husholdsartikler og 9: Møbler.....	29
5.1.9 FORBRUKSOMRÅDE 10: Telefon og mediebruk	29

5.1.10	FORBRUKSOMRÅDE 11: Bilkostnader	30
5.1.11	FORBRUKSOMRÅDE 12: Barnehageutgifter	30
6	Standardbudsjett: individspesifikke utgifter	31
7	SIFOS forslag til en minstestandard for forbruk.....	33
8	Vedlegg	35

1 Innledning

1.1 Oppdraget

SIFOs oppdrag har vært å utvikle en minstestandard for forbruk, med utgangspunkt i SIFOs standardbudsjett for forbruksutgifter. Minstestandarden skal inngå i Sosialdepartementets arbeid med å utarbeide anbefalte minstenormer for økonomisk sosialhjelp. Det er viktig at SIFOs forslag til minstestandard for forbruk ikke forveksles med en anbefaling om nivået på den økonomisk sosialhjelpen. Det er derfor heller ikke tatt eksplisitt hensyn til hvilke forbruksgjenstander og forbruksområder som etter Lov om sosial omsorg faller inn under økonomisk sosialhjelp. Videre er det SIFOs prinsipielle standpunkt at offentlige, økonomiske normer – fattigdom, sosialhjelp og lignende – er politiske og normative og kan således ikke ensidig begrunnes med faglige og vitenskapelige resonnementer. Dette arbeidet må derfor sees som et grunnlagsmateriale i arbeidet med å utvikle en anbefalt felles minstestandard for sosialhjelp. SIFOs forslag til minstestandard må vurderes innenfor de forutsetningene som det er eksplisitt redegjort for i det foreliggende materialet.

1.2 Framstillingen

Framstillingen i denne rapporteringen er som følger: I første del redegjøres det for hovedprinsippene som ligger til grunn for SIFOs Standardbudsjett for forbruksutgifter. Utgiftsprofilen i Standardbudsjettet presenteres og drøftes i forhold til hva vi forstår med en minstestandard for forbruk.

I notatets andre del presenteres tre mulige varianter av en mistestandard:

- a) Et utgiftsmål der alle varer i Standardbudsjettet som har en varighet (leve- eller brukstid) på mer enn ett år er tatt ut.
- b) Et utgiftsmål som følger de samme prinsipper som det første målet, men der varighetsperioden er satt til to år.
- c) Et utgiftsmål som er lik Standardbudsjettet, men der enkelte forbruksområder er utelatt.

De to første utgiftsmålene er såkalte ”korttidsbudsjett”, mens det siste er et langtidsbudsjett for de forbruksområdene som er inkludert.

2 Standardbudsjett for forbruksutgifter

2.1 Bakgrunn og formål

Det første Standardbudsjettet ble publisert i 1987. Den primære målsettingen med budsjettet var å utvikle et redskap for forbrukerne til å få kontroll med privatøkonomien. Et slikt redskap ble ansett som spesielt viktig i situasjoner der husholdet er i ferd med å fatte beslutninger som innebærer store konsekvenser for husholdets økonomi, for eksempel ved investeringer i bolig, bil og utdanning, eller økonomiske følger av livsfase-endringer, som for eksempel det å få barn. Det er en bred erfaring at mange har – eller er i stand til innen rimelig tid å få – oversikt over de viktigste ”faste” utgiftene, for eksempel lån, boustgifter, forsikringer og lignende. Derimot er (var) det vanskeligere å få oversikt over, og dermed kontroll med, daglige, variable, utgifter. Det primære målet med Standardbudsjettet var å tette dette hullet.

2.2 Tilnærmingen

Tilnærmingen som ble valgt var å konstruere budsjettet ved hjelp av et – i prinsippet – komplett sett av varer og tjenester som kunne representere et nærmere definert forbruksnivå. Prisen på disse varene og tjenestene i markedet, er grunnlaget for beregning av forbruksutgiftene. Standardbudsjettet representerer et såkalt ”rimelig” forbruksnivå. Teoretisk innebærer dette et nivå som både skal dekke grunnleggende fysiologiske behov og som skal gjøre det mulig å delta i vanlige, sosiale aktiviteter på en meningsfull og fullverdig måte. Nivået representerer verken et minimums- eller luksusforbruk, men et forbruksnivå som antas å være akseptabelt for de fleste. Eller formulert på en annen måte; standardbudsjettet er bygd opp av en ”standardpakke” av varer og tjenester som inngår i de fleste hjem i det norske samfunn, og som de fleste vil anse det er rimelig at både en selv og andre har tilgang til. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, vil mange ha et empirisk forbruk som går ut over denne standardpakken. Poenget her er at ambisjonen med Standardbudsjettet er å gi en konkret illustrasjon av en kulturelt definert, nasjonal forbruksstandard for personer i inntektsgivende arbeid. Det er viktig å understreke at det rimelige forbruksnivået er knyttet til personer og hushold der de voksne er i inntektsgivende arbeid. I denne sammenhengen er det avgjørende, fordi det antas å være forskjeller i forventningene til forbruksnivå – både for en selv og for andre – avhengig av inntektskilder og livsfase. Det er for eksempel ikke rimelig å forutsette at studenter skal ha tilgang til samme standardpakke av varer og tjenester som personer i inntektsgivende arbeid. Det vil også være et spørsmål om personer i tidlig etableringsfase vil kunne forvente å ha tilgang til hele pakken. Det er – som vi kommer tilbake til – heller ikke uproblematisk å forutsette at arbeidsføre personer som lever av inntekt utenfor arbeidsmarkedet, skal ha tilgang til samme standardpakke. Et av hovedargumentene for det standpunktet er at dette vil gå ut over effektiviteten i arbeidsmarkedet. Det er rimelig å tro at det også vil stride mot sentrale rettferdighetsargumenter i det norske samfunn.

Operasjonaliseringen av standardbudsjettet tok utgangspunkt i en såkalt ekspertmodell. Det vil si at fagfolk innen hvert enkelt forbruksområde sto ansvarlig for valg av varer og tjenester som inngikk i nivået. Alternativet til denne tilnærmingen var å lage et utvalg av varer etter

empiriske, og tilnærmedesvis objektive, kriterier, for eksempel gjennomsnittlig forbruksutgifter i befolkningen eller i spesifikke grupper. Problemet med den tilnærmingen er imidlertid at standardpakken ville inneholde en andel av alt som kjøpes og konsumeres i Norge. Gjennomsnittlig forbruksutgift, eller et annet mål på sentraltendens, ville med andre ord gitt et forbruksnivå som gikk ut over det en med rimelighet ville kunne betegne som en grunnleggende kulturell standardpakke. Dessuten ville et budsjett basert på forbruksutgifter, og ikke forbruksgjenstander, i begrenset grad kunne illustrere hva som inngår og hva som ikke inngår i forbruksstandarden.

I tillegg til fagfolkene egne vurderinger ble det utviklet et sett av felles kriterier for utvalg av varer som inngår i det rimelige nivået.

2.3 Kriterium I: Empirisk forbruk

Utvikling av en norsk standardpakke for forbruk må selvsagt ta utgangspunkt i det empiriske forbruket i Norge på et bestemt tidspunkt. Dette gjelder empirisk kunnskap om en rekke sider ved forbruket.

For det første tas det hensyn til empirisk kunnskap om forbruksmønster, dvs. kunnskap om hvem som konsumerer hva og på hvilken måte og i hvilke sammenhenger. Også utgiftsprofilen inngår i denne kunnskapsbasen. Forbruksområdet Mat- og drikkevarer i Standardbudsjettet er for eksempel konstruert ved hjelp av en konkret 28 dagers meny. Denne menyen inneholder de vanligste matvarene i Norge og er fordelt på et typisk måltidsmønster for et vanlig flerpersonshushold. Dette måltidsmønsteret er forholdsvis stabilt og er særegent "norsk". Utfordringen blir å velge representantvarer for de ulike matvaregruppene, idet det er prisen på de konkrete varene som danner grunnlaget for beregningene. Det finnes få – om noen – objektive kriterier som kan styre dette valget. Noen liker gulost, mens andre liker brunost. "Brunostentusiastene" ville neppe ha særlig mye å innvende om gulost inngikk som en representantvare for norsk matkultur, og vise versa. Det ville kanskje vært et større problem dersom ost ikke gikk inn i den norske standardpakken for mat? I praksis vil imidlertid både pris – veid i forhold til de totale forbruksutgiftene for det aktuelle forbruksområdet – og andre mer eller mindre objektive kriterier være styrende for dette valget. På området Mat- og drikkevarer bidrar for eksempel ernæringskriterier til å styre valget av en representantvare blant et større sett av aktuelle matvarer.

I tillegg til valg av representantvarer, er valg av aktivitetsområder og virksomheter som kan representere en aktivitet sentralt. Empirisk vet vi for eksempel at barn driver med organisert idrett og annen organisert fritidsaktivitet. Valget av idretts- og fritidsaktivitet er empirisk i den forstand at man velger blant de vanligste. Når dette valget er foretatt, følger valg av varer/tjenester mer eller mindre av seg selv.

For det andre vil empirisk kunnskap inngå i beregning av antall/mengder av en gitt vare for personer med forskjellig kjønn i ulike aldersgrupper og i hushold av ulik størrelse. Dersom vi holder oss til Mat- og drikkevarer i Standardbudsjettet, vil kunnskap om matvarers energi- og næringsstoffinnhold være nødvendig for å vurdere mengder av hver enkelt matvare i forhold til anbefalt inntak for personer i ulike befolkningsgrupper.

Et tredje aspekt der empirisk kunnskap inngår er det som kan betegnes som varenes levetid. Levetid er knyttet til varenes fysiske holdbarhet. Spørsmålet her er for eksempel hvor lenge en kan regne med å ha for eksempel en radio, TV, vaskemaskin, komfyr etc. før en må kjøpe ny. Kunnskap om varers levetid er begrenset, bl.a. fordi en del produkter ikke har eksistert lenge nok på markedet til at man har rukket å høste erfaringer med dette. Fordelen ved at det er fagfolk innen hvert enkelt forbruksområde som står for dette arbeidet, er at de i stor grad kan anvende sitt profesjonelle skjønn. Varenes levetid er viktig for beregningene i Standardbudsjettet, siden det er varens nypris fordelt på varens levetid som utgjør avskrivningskostnaden for varen. Dette framstår som "sparing" i Standardbudsjettet.

Selv om mange varer objektivt sett har en lang levetid, vil brukstiden ofte være kortere. Brukstid viser til to fenomener; moter/funksjonsendringer og aldersspesifikk funksjon. Nye produkter kommer stadig på markedet, med nye funksjoner og ny design. I praksis er det

mange som avhender varer som fortsatt er funksjonelle og i stedet kjøper nye og mer moderne varer. I dette tilfellet vil levetiden være lenger enn brukstiden. I Standardbudsjettet har vi ikke tatt hensyn til utskifting av varer på grunn av endringer i mote eller endringer i varers funksjon. Det er derimot tatt hensyn til at enkelte varer har en aldersspesifikk funksjon som er kortere enn varens levetid. Dette gjelder spesielt varer beregnet på barn. Sykler for mindre barn, barnevogner, barneklær etc. er eksempler på slike gjenstander. Der dette antas å være tilfellet, velges brukstid som avskrivningsperiode i stedet for varens levetid.

2.4 Kriterium II: Normative føringar

Selv om empirisk forbruk – forbruksmønster, kvalitet, mengder/antall, levetid og brukstid - er hovedkjernen i oppbyggingen av Standardbudsjettet, er det nødvendig å trekke inn en del normative føringar som noen ganger kan komme i konflikt med empiriske kjensgjerninger. Forbruksområdet Mat- og drikkevarer kan nok en gang fungere som et eksempel på konflikt mellom empiriske og normative resonnementar. Dette gjelder først og fremst offisielle anbefalinger med hensyn til kosthold som empirisk ikke er realisert i majoriteten av befolkningen. Det er prinsipielt vanskelig å utarbeide et budsjett på grunnlag av et matinntak som ikke fremmer helsen i befolkningen og å se bort fra realistiske og faglig begrunnede - men ennå ikke oppnådde - råd om sunne matvaner. Dette gjelder for eksempel rådet om større inntak av frukt og grønt – 5 om dagen. I Standardbudsjettet har en i større grad tatt hensyn til disse offisielle rådene enn det empiriske forbruket skulle tilsi. Også typisk ”snop” og sukkerholdig mineralvann er holdt utenfor beregningene, noe som er et avvik i forhold til de empiriske realitetene.

Alkohol og tobakk er et annet eksempel på motsetningar mellom normative resonnementar og empiriske realiteter. Standardbudsjettet beregner ikke et rimelig utgiftsnivå for inntak av alkohol og tobakk.

En fullgod operasjonalisering av hva som inngår i en standardpakke av varer og tjenester forutsetter imidlertid kunnskap om befolkningens normer med hensyn til forbruk, både hva som ansees som rimelig for en selv og for andre i inntektsgivende arbeid. Denne type data fantes ikke under utarbeidelsen av budsjettet – og finnes heller ikke i dag. Selv om kunnskap om befolkningens normer med hensyn til et rimelig forbruk hadde vært tilgjengelig, ville det ikke ha vært tilstrekkelig for å konstruere et Standardbudsjett, men mangelen på denne type data er en åpenbar svakhet ved tilnærmingen.

Vi kan oppsummere hovedprinsippene bak utvalget av varer/tjenester på følgende måte: Grunnlaget for å konstruere Standardbudsjettet er et, i prinsippet, komplett sett av representantvarer/tjenester og aktiviteter som til sammen utgjør et rimelig forbruksnivå. Alle varene og tjenestene inngår i den grunnleggende standardpakken av varer og tjenester for hushold der de voksne husholdsmedlemmene er i inntektsgivende arbeid. Sammensettingen av vare/tjenesteutvalget varierer med kjønn og alder på husholdsmedlemmene samt antallet personer i husholdet på følgende måte:

- type vare av en bestemt kvalitet
- mengde/antall
- levetid/ brukstid.

Standardbudsjettet er en normativ modell, der fagfolk innen hvert enkelt forbruksområde, og fagkollegiet samlet, foretar de strategiske valgene. Som grunnlag for disse valgene ligger et sett av felles kriterier som består i en kombinasjon av empiriske og normative resonnementar. Det grunnleggende prinsippet er at empiriske data som er tilgjengelig skal være styrende for utvalget. I de tilfeller der helt sentrale offentlige normer, for eksempel med hensyn til helse og sikkerhet, står i motsetning til empiriske realiteter, tas det i større grad hensyn til de normative føringene. Der det ikke finnes tilfredsstillende empirisk materiale og eksplisitte, ”tunge” offentlige normer som legger føringar, er det den enkelte fagperson og det faglige fellesskapet som står for vurderingene.

2.5 Fra forbruk til forbruksutgifter

Forbruksutgiftene i Standardbudsjettet beregnes i første omgang ved at alle varer og tjenester som inngår i budsjettet prismåles av SIFOs fagpersonell i konkrete butikker i Oslo-regionen. De første prismålingene for Standardbudsjettet, i 1986/87, ble foretatt i Oslo, Elverum og Tromsø. Erfaringene den gang var at det var forholdsvis lite å hente på en så omfattende prisregistreringsprosedyre. Selv om det var noen regionale variasjoner i prisnivået innen noen forbruksområder, ble det samlede budsjettet temmelig likt. Det viste seg også at prisforskjellene innen ett og samme geografiske område ofte var større enn forskjellene mellom områdene. Etter den tid har også store landsomfattende kjeder tatt en stadig større markedsandel, slik at varesortimentet i stor grad er standardisert og likt over hele landet og de regionale prisforskjellene er blitt mindre. Dette gjelder vel og merke for de forbruksområdene som omfattes av Standardbudsjettet, med unntak av utgifter til bruk av bil. Det er først og fremst innen bolig og transport at det finnes betydelige prisforskjeller i Norge. Av den grunn vil utgifter til bruk av bil ikke inngå i det videre arbeidet.

Siden regionale prisvariasjoner er av forholdsvis liten betydning for Standardbudsjettets varer, blant annet på grunn av endringer i butikkstrukturen, er det desto viktigere å velge butikker som – så langt det er mulig – er representative for landet som helhet. De aller fleste varene blir også prismålt i landsomfattende kjeder, med stor omsetning. Kjeder/butikker med høyprisprofil inngår ikke i prismålingene. For registrering av priser på mat, velges et gjennomsnitt av priser i tre ulike kjeder, som både representerer lavpriskonsepter og butikker med en gjennomsnittlig prisstruktur. Typiske høyprisbutikker inngår ikke i prismålingene.

Prisene på varene registreres enten per enhet eller per mengde/volumenhet (kg, liter) og utgiften beregnes i forhold til forbruk per måned. Det vil si at en beregner et avskrivningsbeløp per måned for hver enkelt vare ved å dele potensiell innkjøpspris på registreringstidspunktet på det antall måneder en anslår varens levetid til å være. Det betyr i praksis at det legges inn et "sparebeløp" per måned for varer som har en levetid utover en måned. For varer med svært lang levetid – for eksempel 15 - 20 år – vil det være en liten sum per måned som avskrives, men summen av "små" månedsbeløp, vil utgjøre en ikke ubetydelig andel for noen forbruksområders vedkommende. Avskrivningsmetoden betyr i praksis at Standardbudsjettet er et langtidsbudsjett. Det vil si at utgiftsnivået er tilstrekkelig til å opprettholde det løpende forbruket og til å vedlikeholde forbruksnivået for mer varige forbruksgjenstander. Forutsetningen for vedlikeholdet er at husholdet allerede befinner seg på det rimelige nivået. For hushold som ikke gjør det, vil Standardbudsjettet ikke være tilstrekkelig til å heve forbruket opp på et rimelig nivå.

3 Standardbudsjettets form

3.1 Forbruksområder

Som vist i Vedlegg 1 består Standardbudsjettet av 12 forbruksområder. Nedenfor følger en oversikt over forbruksområdene og en kort og skissemessig beskrivelse av hvilke typer forbruksgjenstander de omfatter.

3.1.1 Forbruksområde 1: Mat og drikkevarer

Budsjettposten dekker det totale dagsbehovet for mat- og drikkevarer for ulike aldersgrupper (varierer med alder og kjønn). Det forutsettes moderat aktivitetsnivå ved beregning av matevaremengder og at all mat lages hjemme (ingen "utemåltider"). Budsjettet er basert på vanlig norsk mat, tradisjonelt måltidsmønster og matvareforbruk, med innslag av nyere typer matvarer. Det er utarbeidet en meny som både tar hensyn til behovet for variert og god mat og til ernæringsmyndighetenes anbefalinger for et forsvarlig kosthold. Budsjettet gir rom for brus og boller, men ikke sjokolade, chips osv. Det er ikke regnet med noen særlig grad av egenbehandling som baking, sylting osv.

3.1.2 Forbruksområde 2: Klær og sko

Budsjettet skal ta hensyn til årstidsvariasjon, dessuten klær for vanlige sports- og fritidsaktiviteter og til formelle anledninger. Det er tatt hensyn til at barn og ungdom i vekst skal ha klær med riktig passform og det forutsettes ikke arv av klær og sko eller egeninnsats som søm, strikking etc. Varene som danner grunnlag for beregningene, holder enkel, god kvalitet og lav pris.

3.1.3 Forbruksområde 3: Helse og hygiene

Budsjettposten skal dekke utgifter til personlig pleie, som såpe, enkel tannpleie, frisør, barbersaker, bleier m.m

3.1.4 Forbruksområde 4: Lek og fritid

Budsjettposten omfatter leker til barn, sykler, sportsutstyr, bøker, CDer, tegneseriehefter, kino, teater osv. Budsjettet gir rom for deltakelse i enkle fritidsaktiviteter og forutsetter ikke arv av fritidsutstyr. Mobiltelefon er lagt inn for voksne og de eldste ungdommene.

3.1.5 Forbruksområde 5: Reisekostnader

Reisekostnader er beregnet med utgangspunkt i kostnadene for et tre-månederskort i Oslo. Prisene på offentlig transport innen nærområdene varierer en god del. Kostnadsberegningen fungerer her kun som et eksempel.

3.1.6 Forbruksområde 6: Spedbarnsutstyr

Budsjettposten er delt i grunnutrustning og supplering. I grunnutrustningen inngår utstyr som et barn trenger fra det er født, f.eks. seng, sengetøy, vogn, bærebag, tåteflasker osv. Her inngår også klær som er beregnet for de aller første månedene. NB! Kostnadene er her beregnet pr. måned i 6 måneder før ventet fødsel. I tillegg til det utstyret som er nødvendig allerede fra fødselen av, er det behov for supplering i løpet av barnets første leveår (trille, bilsete, barnestol, barnebestikk etc.). Kostnadene for dette er beregnet pr. måned i hele første leveår.

3.1.7 Forbruksområde 7: Andre dagligvarer

Denne budsjettposten omfatter papirvarer, vask/rengjøringsartikler og varer som lyspærer, batterier, blyanter, plaster osv.

3.1.8 Forbruksområde 8: Husholdningsartikler

Budsjettposten omfatter hvitevarer, kjøkkenutstyr, dekketøy, rengjøringsutstyr etc., samt husholdstekstiler som sengetøy, håndklær og gardiner.

3.1.9 Forbruksområde 9: Møbler

Antall møbler følger av antall personer i husholdet etter mønster av en "Husbankbolig" og med antall rom etter husholdsstørrelse. Antall rom per husholdsmedlem følger Norges byggforskningsinstituttets normer.

3.1.10 Forbruksområde 10: Telefon og mediebruk

Budsjettposten omfatter, foruten abonnementsavgift og tellerskritt for telefon, utgifter til aviser, radio/CD-spiller, fjernsyn, videospiller og noe fritidsutstyr som er knyttet til husholdet. Utgifter til PC og bruk av Internet ligger også i denne budsjettposten.

3.1.11 Forbruksområde 11: Bilkostnader

Budsjettposten dekker driftsutgifter for hhv. 10.000 og 15.000 km pr. år. Avskrivninger er ikke med. Beregningene er gjort med bakgrunn i retningslinjer fra Opplysningsrådet for Veitrafikken. Det forutsettes bruk av kollektivtransport til og fra arbeidssted.

3.1.12 Forbruksområde 12: Barnehage

Barnehageutgifter er beregnet etter priser i Oslos kommunale barnehager. Siden barnehageprisene varierer fra kommune til kommune, fungerer kostnadene her kun som eksempel på et nivå.

3.2 Individ- og husholdsspesifikke forbruksområder

Det er viktig å legge merke til at Standardbudsjettet har en forholdsvis enkel struktur. Forbruksutgiftene varierer i all hovedsak med husholdsmedlemmenes alder og kjønn, og antallet personer i husholdet. De 6 første forbruksområdene varierer etter alder og kjønn, og er såkalte individspesifikke forbruksområder. Det vil si at utgiftene er knyttet til enkeltpersoner og ikke til husholdet. Kostnadene per person i husholdet summeres og summen utgjør husholdets utgifter for disse forbruksområdene.

Det er imidlertid ett viktig unntak fra denne regelen, den såkalte stordriftseffekten, som kommer til uttrykk ved at de fleste individspesifikke utgiftene reduseres med 20 % i hushold med flere enn tre personer. I hushold med bare en voksen beregnes stordriftseffekt først fra 5-

personers hushold. Det forutsettes altså at hushold av en viss størrelse utnytter en del av de mulighetene som faktisk finnes til å redusere utgiftene, ved at f.eks. klær og fritidsutstyr arves mellom søsken, at mat og hygieneartikler kjøpes inn i større forpakninger, tilbud utnyttes, og egeninnsatsen øker når det gjelder å anskaffe råvarer eller tilberede mat.

Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at kuttpunktet (antallet personer) og prosentandelen er noe tilfeldig. Vi registrerer empirisk at når husholdet øker i antall, øker ikke utgiftene innen disse forbruksområdene med et 1:1 forhold. Når husholdet kommer opp i 4 personer er forskjellen så stor at det ikke lengre er holdbart å bruke prinsippet om en enkel summering av utgifter. 20 % reduksjonen er per dags dato den beste tilnærmingen, selv om effekten gjør seg gjeldende også når husholdet består av færre enn fire personer, men da mer beskjedent enn 20 %. For store hushold er prosenten høyere. Det er viktig å presisere i den forbindelse at utgiftene til meget store, og spesielt barnerike hushold (flere enn 5-6 barn), ikke lar seg beregne ved hjelp av det foreliggende Standardbudsjettet. Kostnadsanslagene blir urimelig høye. Vi har per dags dato for liten kunnskap om organiseringen i svært barnerike familier til å vite hvordan dette skulle kunne gi seg utslag i Standardbudsjettet. Dette prinsippet gjelder selvsagt også for minstestandarder for forbruk.

De 6 siste forbruksområdene blir betegnet som husholdsspesifikke. Det vil si at det her bl.a. er bygget inn en stordriftsfordel (i motsetning til stordriftseffekt) ved at flere personer i husholdet kan anvende den samme forbruksgjenstanden. I mange tilfeller øker kostnadene marginalt når antall husholdsmedlemmer øker.

3.3 Fra utgifts- til inntektsberegninger

Vi innledet gjennomgangen av hovedprinsippene som ligger til grunn for Standardbudsjettet med å si at budsjettet er konstruert med det formål å gi en konkret illustrasjon av hva som er rimelige forbruksutgifter til bruk for privatpersoner til eget forbruk. I årene etter at Standardbudsjettet ble introdusert, er det i stadig større grad blitt fokusert på hvilken inntekt som må til for å kunne ha et forbruk som holder et rimelig nivå. Det har sammenheng med at forbruk er et sentralt aspekt ved inntektsanvendelsen i samfunnet. SIFO har ved flere anledninger argumentert for at det er nyttig å bruke forbruksstandarder i arbeidet med å definere minimumsnivåer, for eksempel å definere hvilken inntekt som avgrenser fattigdom. Vi skal ikke gå i de detaljerte resonnementene her, men vise til eget notat (vedlegg 5). Hovedpoenget er imidlertid at den såkalte innteksttilnærmingen til fattigdomsgrenser ikke er i stand til å gi en substansiell begrunnelse for hvor fattigdomsgrensen går. Ved å trekke inn hvilket forbruksnivå som karakteriserer for eksempel fattige, og kostnadene ved å ha et slikt forbruk, vil det være mulig å gi en konkret vurdering av hvilken inntekt som er nødvendig.

4 Minstestandarder for forbruk

4.1 Innledning

I denne delen presenteres tre mulige alternative måter å anvende Standardbudsjettet på i arbeidet med å utvikle en akseptabel minstestandard for forbruk. I stedet for å gå veien om mulige teoretiske avgrensinger av hvilke krav som bør (må) stilles til en slik minstestandard, har vi valgt å ta denne diskusjonen mer konkret. Dette fordi mandatet for dette arbeidet er å utvikle en minstestandard for forbruk med utgangspunkt i SIFOs Standardbudsjett for forbruksutgifter. Siden det er SIFO som både har ansvaret for Standardbudsjettet og som står ansvarlig for forslag til minstestandard, er det påkrevende at minstestandarden er i overensstemmelse med de faglige kravene og resonnementene som er knyttet til Standardbudsjettet. Vi har derfor valgt i all hovedsak å presentere forslag til minstestandarder som er ”lojale” mot Standardbudsjettet. Det er også vår overbevisning at det ikke er fruktbart å forsøke å utvikle allmenne minstestandarder, enten det gjelder inntekt eller forbruk (utgifter). Selvsagt vil det være slik at det i bunnen av ethvert resonnement omkring minimumslevekår vil være et spørsmål om hva som er etisk forsvarlig.

Vi har tatt for gitt at en minstestandard for forbruk vil være lavere enn det nåværende Standardbudsjettet. Beskrivelsen av Standardbudsjettet i kapitlene 2 og 3 i dette notatet burde være tilstrekkelig til å underbygge dette standpunktet. Siden vi i en rekke sammenhenger¹ hører argumenter om at det er uforsvarlig å velge et nivå under Standardbudsjettet, utdypes vi vårt standpunkt nedenfor.

Standardbudsjettets beregninger av rimelige forbruksutgifter ligger rundt og litt over gjennomsnittlig forbruksutgift, avhengig av hvilke husholdstyper som sammenliknes. Det vil være vanskelig å argumentere for at dette budsjettet skulle utgjøre noen minstestandard av noe slag. Det vil være urimelig å hevde at alle som ligger under gjennomsnittet har et forbruk som ligger under minstestandarden. Selv om fordelingen av forbruksutgifter i befolkningen er noe skjev, vil det bety at en knapp halvpart av befolkningen har et forbruk som ikke tilfredsstiller en minstestandard. Det er heller ikke meningen med Standardbudsjettet. Standardbudsjettet definerer et rimelighetsnivå for hushold der de voksne er yrkesaktive. Det er heller ingenting i veien for at hushold som har tatt viktige investeringsbeslutninger, for eksempel å kjøpe bolig, i en periode kan leve under standardbudsjettnivået, uten at dette kan sies å være urimelig på noen som helst måte. Forutsetningen er at det er frivillig og at det er en følge av en strategisk beslutning knyttet til økonomiske investeringer som gir avkastninger i framtiden. Det vil si at husholdet bruker ressursene i husholdet for å sikre framtidig velferd og på sikt komme opp på (minst) et rimelig forbruksnivå på et framtidig tidspunkt. Av disse, og andre årsaker, er det all grunn til å anta at et minstenivå for forbruk vil ligge under standardbudsjettnivået. Kjernespørsmålet er: Hvor langt under Standardbudsjettet bør minstestandarden befinne seg og hvilke kriterier kan anvendes for å gi en mer presis avgrensing av minstestandarden?

¹ Det er bl.a. mulig å tolke stemningen i prosjektets referansegruppe i den retning.

Vi har argumentert for at Standardbudsjettet er et langtidsbudsjett på to og til dels temmelig forskjellige måter. For det første; avskrivingsaspektet i Standardbudsjettet. Det vil si at varige forbruksobjekter avskrives over varens levetid eller brukstid og forbruksnivået vedlikeholdes. Den andre måten Standardbudsjettet er et langtidsbudsjett på er i forhold til strategiske beslutninger. Det at man befinner seg på et rimelig forbruksnivå, gjør det mulig å "tære" på de ressursene som finnes i husholdet. Dette er ressurser både i form av sparekapital og i form av konkrete gjenstander. Begge disse aspektene ved Standardbudsjettet gir et økonomisk spillerom, for eksempel i forhold til å kjøpe gjenstander som er forholdsvis kostbare (eksempelvis en komfyr) uten at forbruket for øvrig reduseres. Dessuten gir avskrivingsandelen (sparing), pluss den materielle ressursituasjonen, muligheter til å leve på et lavere nivå enn Standardbudsjettet, og bruke midlene som "spares" til langsiktige investeringer, for eksempel bolig. Vi tenker oss at dette økonomiske spillerommet er nødvendig i en økonomi som ligger på et rimelig nivå. Det er derimot ikke like rimelig å tenke seg at en minstestandard skal gi et like stort økonomisk spillerom som det rimelige nivået.

En minstestandard med utgangspunkt i Standardbudsjettet bør – etter vår mening – ta utgangspunkt i langtidsforutsetningen som er bygget inn i budsjettet. Da er det rimelig å se på mulige varianter av minstestandarden der både avskrivingsaspektet og vedlikeholdsaspektet endres, både hver for seg og samlet. Ved å ta bort forutsetningen om avskrivning av varer i Standardbudsjettet, får vi budsjettvarianter vi betegner som korttidsbudsjett. Korttidsbudsjett betyr at en reduserer eller fjerner forutsetningen om sparing i Standardbudsjettet. Det betyr at hushold som befinner seg på et rimelig forbruksnivå er i stand til å leve på et rimelig nivå når det gjelder det daglige, kortsiktige forbruket. Større investeringer, i form av å tilegne seg varer som kjøpes sjelden, gis det lite eller ikke rom for.

Konkret tenker vi oss to typer korttidsbudsjett. Et korttidsbudsjett, der alle varer med en levetid eller brukstid på mer enn ett år, tas ut av Standardbudsjettet. Dette betyr i praksis at hushold som lever på dette verken er i stand til å vedlikeholde forbruksnivået, eller til å fatte noen som helst strategiske beslutninger med hensyn til privatøkonomien. Dette er et meget strengt budsjett. Vi bruker betegnelsen 'Korttid ett år' på denne varianten. For å gi økonomiske muligheter til å vedlikeholde visse varer som kjøpes forholdsvis sjelden, tenker vi oss muligheten av å inkludere alle varer som kjøpes i en to års periode i neste variant. Selv om toårsperspektivet er noe tilfeldig valgt, er det – etter konkrete beregninger og vurderinger – store prinsipielle forskjeller om avskrivningsperioden settes til ett eller to år. En avskrivningsperiode på to år gir for eksempel muligheter til å kjøpe vintertøy, støvler og lignende, noe det ikke gis rom for i 'Korttid ett år'. Vi bruker betegnelsen 'Korttid to år' for denne varianten.

En tredje mulighet er å åpne for muligheten for avskrivninger av varige forbruksobjekter innen sentrale forbruksområder, men tar bort forbruksområder der varene har spesielt lang levetid. Helt konkret betyr det at forbruksområdene 'Husholdningsartikler' og 'Møbler' tas ut av Standardbudsjettet. Teoretisk (og praktisk) betyr det at dette forbruksnivået gir muligheter for vanlige avskrivninger, men gir ikke rom for strategiske beslutninger som involverer privatøkonomien i vesentlig grad. Vi kaller denne varianten noe upresist for Standardbudsjettet – individspesifikke forbruksområder.

SIFO gjorde i år 2000 et arbeid på oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet (nå Sosialdepartementet), der vi foretok en konkret vurdering av Standardbudsjettet i forhold til kriterier for økonomisk sosialhjelp. Mandatet for arbeidet den gangen var et annet enn i den foreliggende situasjonen, idet vår oppgave da var å lage et konkret forslag til norm for statlig økonomisk sosialhjelp. Forslaget var derfor tilpasset premisser og retningslinjer knyttet til Lov om sosiale tjenester m.v.: Stønad til livsopphold § 5-1. I dag er oppdraget å utvikle en minstestandard for forbruk som skal danne grunnlag for utarbeidelse av økonomisk sosialhjelp. SIFO er av den oppfatning at forslaget fra 2000 i for stor grad brøt med visse forutsetninger og den helhetlige oppbyggingen av Standardbudsjettet. Vi legger imidlertid ved den rapporten som dokumenterer dette arbeidet (vedlegg 6), samt en oppdatering av forslaget vårt fra den gang, med utgangspunkt i dagens Standardbudsjett (vedlegg 4). Dette inngår imidlertid ikke som et alternativ i våre forslag til minstestandard for forbruk.

I det følgende presenteres nøkkeltallene for de tre budsjettvariantene, 'Korttid ett år' 'Korttid to år' og 'Standardbudsjettet – individspesifikke forbruksområder'.

Vi gjør oppmerksom på at utgifter til bil og barnehage ikke inngår i beregningene, fordi disse kun er et eksempel i Standardbudsjettet. Spedbarnsutstyr blir i Standardbudsjettet avskrevet i løpet av barnets første leveår og budsjettposten benyttes derfor uavkortet i korttidsbudsjettene.

4.2 Korttidsbudsjett ett år.

I det følgende presenteres en oversikt – i tabells form – over de enkelte utgiftspostene, for ulike befolkningsgrupper, som inngår i et korttidsbudsjett der alle varer i Standardbudsjettet som har en levetid/brukstid på mer enn ett år er tatt ut. Se kap. 5 for en redegjørelse om hvilke varer som inngår .

Det er knyttet usikkerhet til om fradrag for den såkalte stordriftseffekten kan gjøres gjeldende for hushold som lever på 'Korttid ett år'. SIFO fraråder en slik reduksjon – 20% av de individspesifikke utgiftene for hushold med flere enn tre personer – fordi det allerede er foretatt betydelige kutt i to av de fire forbruksområdene i denne budsjettvarianten. Et oppsett der stordriftseffekten likevel er beregnet er vist for et fire personers hushold i tabell 1C.

TABELL 1 A KORTTIDSBUDSJETT OVER ETT ÅR – UTGIFTER FOR ENSLIGE

	KVINNE	MANN
MAT & DRIKKE	1540	1880
KLÆR & SKO	180	180
HELSE & HYGIENE	490	360
LEK & FRITID	700	700
REISEKOSTNADER	530	530
ANDRE DAGLIGVARER	200	200
(HUSHOLDNINGSART.)		
(MØBLER)		
TELEFON & MEDIEBRUK	1090	1090
(BIL)		
SUM PR MÅNED	Kr 4730	Kr 4940
ÅRLIGE UTGIFTER	Kr 56760	Kr 59280

TABELL 1 B KORTTIDSBUDSJETT OVER ETT ÅR – UTGIFTER FOR BARN

	>1 år	1-3 år	4-6 år	7-10 år
MAT & DRIKKE	620	970	1150	1320
KLÆR & SKO	320	280	300	320
HELSE & HYGIENE	320	270	120	140
LEK & FRITID	100	80	270	340
SPEDBARNsutstyr	530			
REISEKOSTNADER			265	265
ANDRE DAGLIGVARER	80	80	80	80
(HUSHOLDNINGSART.)				
(MØBLER)				
TELEFON & MEDIEBRUK	30	30	30	30
(BIL)				
SUM PER MÅNED	2000	1710	2215	2495
ÅRLIGE UTGIFTER	24000	20520	26580	29940

TABELL 1 B (FORTS.) KORTTIDSBUDSJETT OVER ETT ÅR – UTGIFTER FOR BARN ETTER ALDER OG KJØNN

	J11-14	G11 - 14	J15-18	G15-18
MAT & DRIKKE	1380	1570	1500	1820
KLÆR & SKO	370	330	340	260
HELSE & HYGIENE	300	200	350	250
LEK & FRITID	370	370	660	660
REISEKOSTNADER	265	265	265	265
ANDRE DAGLIGVARER (HUSHOLDNINGSART.) (MØBLER)	80	80	80	80
TELEFON & MEDIEBRUK	30	30	30	30
SUM PER MÅNED	2795	2845	3225	3365
ÅRLIGE UTGIFTER	33540	34140	38700	40380

TABELL 1 C KORTTIDSBUDSJETT OVER ETT ÅR – UTGIFTER FOR KJERNE-FAMILIEN

	HUN	HAN	SØSTER	BROR	TIL SAMMEN
MAT & DRIKKE	1540	1880	1380	1150	kr 5 950
KLÆR & SKO	180	180	370	300	kr 1 030
HELSE & HYGIENE	490	360	300	120	kr 1 270
LEK & FRITID	700	700	370	270	kr 2 040
SUM INDIVIDSPESIFIKKE UTG.					<u>kr 10 290</u>
-20% STORDRIFTSEFFEKT					kr 8 232
REISEKOSTNADER	530	530	265	265	kr 1 590
ANDRE DAGLIGVARER (HUSHOLDNINGSART.) (MØBLER)	(4 PERS)				kr 460
TELEFON & MEDIEBRUK (BIL)	(4 PERS)				kr 1 190
SUM PR MÅNED					<u>kr 11 472</u>
ÅRLIGE UTGIFTER					<u><u>kr 137 664</u></u>

4.3 Korttidsbudsjett to år.

Nedenfor vises en tabellarisk oversikt over de enkelte utgiftspostene som inngår i et korttidsbudsjett der alle varer i Standardbudsjettet som har en levetid/brukstid på mer enn to år er fjernet. Budsjettpostene er vist for ulike befolkningsgrupper.

Også når det gjelder 'Korttid to års'-budsjettet er det problematisk å tenke seg at fradrag for "stordriftseffekten" kan forsvares. Heller ikke for dette budsjettet anbefaler SIFO en slik reduksjon av de individspesifikke utgiftene, selv om kutt i utgiftene i forhold til Standardbudsjettet er mindre i denne budsjettvarianten enn i 'Korttid ett år'. Et oppsett der stordriftseffekten likevel er beregnet er vist for et fire personers hushold i tabell 2C

Tabell 2 A Korttidsbudsjett over to år – utgifter for enslige

	KVINNE	MANN
MAT & DRIKKE	1540	1880
KLÆR & SKO	420	380
HELSE & HYGIENE	490	360
LEK & FRITID	700	700
REISEKOSTNADER	530	530
ANDRE DAGLIGVARER (HUSHOLDNINGSART.) (MØBLER)	200	200
TELEFON & MEDIEBRUK (BIL)	1110	1110
SUM PR MÅNED	4990	5160
ÅRLIGE UTGIFTER	59880	61920

Tabell 2 B Korttidsbudsjett over to år – utgifter for barn

	>1 år	1-3 år	4-6 år	7-10 år
MAT & DRIKKE	620	970	1150	1320
KLÆR & SKO	320	480	480	540
HELSE & HYGIENE	320	270	120	140
LEK & FRITID	100	80	270	340
SPEDBARNsutstyr	530			
REISEKOSTNADER	0		265	265
ANDRE DAGLIGVARER (HUSHOLDNINGSART.) (MØBLER)	80	80	80	80
TELEFON & MEDIEBRUK (BIL)	30	30	30	30
SUM PER MÅNED	2000	1910	2395	2715
ÅRLIGE UTGIFTER	24000	22920	28740	32580

TABELL 2 B (FORTS.) KORTTIDSBUDSJETT OVER TO ÅR – UTGIFTER FOR BARN ETTER ALDER OG KJØNN

	J11-14	G11 - 14	J15-18	G15-18
MAT & DRIKKE	1380	1570	1500	1820
KLÆR & SKO	560	520	600	590
HELSE & HYGIENE	300	200	350	250
LEK & FRITID	370	370	660	660
REISEKOSTNADER	265	265	265	265
ANDRE DAGLIGVARER (HUSHOLDNINGSART.) (MØBLER)	80	80	80	80
TELEFON & MEDIEBRUK (BIL)	30	30	30	30
SUM PER MÅNED	2985	3035	3485	3695
ÅRLIGE UTGIFTER	35820	36420	41820	44340

TABELL 2 C KORTTIDSBUDSJETT OVER TO ÅR – UTGIFTER FOR KJERNE-FAMILIEN

	HUN	HAN	SØSTER	BROR	TIL SAMMEN
MAT & DRIKKE	1540	1880	1380	1150	kr 5 950
KLÆR & SKO	420	380	560	480	kr 1 840
HELSE & HYGIENE	490	360	300	120	kr 1 270
LEK & FRITID	700	700	370	270	kr 2 040
SUM INDIVIDSPESIFIKKE UTG.					<u>kr 11 100</u>
-20% STORDRIFTSEF- FEKT					kr 8 880
REISEKOSTNADER	530	530	265	265	kr 1 590
ANDRE DAGLIGVARER (HUSHOLDNINGSART.)	(4 PERS)				kr 460
(MØBLER)					0
TELEFON & MEDIEBRUK (BIL)	(4 PERS)				kr 1 220
SUM PER MÅNED					<u>kr 12 150</u>
ÅRLIGE UTGIFTER					<u><u>kr 145 800</u></u>

5 Sammenlikning av budsjettvariantene – 'Korttid ett år' og 'Korttid to år'

5.1 Forbruksområdene

5.1.1 FORBRUKSOMRÅDE 1: Mat og drikke

Utgiftene til mat og drikke i Standardbudsjettet bygger på en gjennomarbeidet meny der det er tatt hensyn til ernæringsmyndighetenes anbefalinger for et forsvarlig kosthold i kombinasjon med ønsket om variert og velsmakende mat. Det er tatt utgangspunkt i kjennskap til norsk måltids- og forbruksmønster. Mengdene av de ulike matvarene er tilpasset ulike befolkningsgruppers behov for energi og næringsstoffer.

Et kutt i disse utgiftene, uten en grundig gjennomgang av de ernæringsmessige konsekvensene, er det vanskelig for SIFO å stå inne for. Derfor bør budsjettposten brukes uavkortet i et eventuelt 'Korttid ett år'- eller 'Korttid to år'-budsjett.

5.1.2 FORBRUKSOMRÅDE 2: Klær og Sko

I Standardbudsjettet er følgende kriterier lagt til grunn for vareutvalget i forbruksområdet 'Klær og sko':

Budsjettet skal dekke hele årsbehovet og ta hensyn til årstidsvariasjon. Klær for vanlige sports- og fritidsaktiviteter og til selskap og andre anledninger er med.

Varene holder enkel, god kvalitet. Det er tatt hensyn til at barn og ungdom i vekst har klær og sko som passer når det gjelder størrelse og passform og det forutsettes derfor ikke arv fra søsken eller andre. Prisregistreringene er i hovedsak foretatt i butikker tilhørende landsomfattede kjeder.

Standardbudsjettet er et langtidsbudsjett, og hovedtyngden av varene innen dette forbruksområdet er avskrevet over flere år.

'Korttid ett år'

I dette alternativet er alle varer med en avskrivningstid (per plagg) på mer enn ett år utelatt i beregningen. Det innebærer at det for voksne bare gjenstår enkelte plagg som sokker, noe undertøy og en skjorte/genser som nyanskaffelser i løpet av ett år. Alt fottøy er også utelatt.

Utgiften til klær og sko i 'Korttid ett år' utgjør hhv 22 % for kvinner og 25 % for menn i forhold til Standardbudsjettet.

For barn er avskrivningstiden av utstyret gjennomgående kortere enn for voksne, idet barn sliter ut sine klær/sko eller vokser fra det. Utelater man alle varer med en varighet på mer enn ett år, innebærer det at de fleste ytterplagg, halvparten eller mer av fottøyet og alt "pentøy" fjernes. For de eldste barnegruppene fjernes også en del vanlige hverdagsklær.

Utgiften til klær og sko i 'Korttid ett år' er for de yngste aldersgruppene vedkommende gjennomsnittlig 55 % av standardbudsjettutgiften, for ungdomsgruppene 38 %.

'Korttid 2 år':

I dette alternativet er alle varer med en avskrivningstid på mer enn to år fjernet fra listene. For voksne betyr det at det ikke er med noen ytterplagg, verken for sommer eller vinter, alt fot-tøy, så nær som et par joggesko (fritidssko), er fjernet, det samme er de "formelle" klærne som jakker/dress/drakt osv. samt en del fritidstøy og tilbehør som vesker, belter, klokke etc. Budsjettposten vil da stort sett omfatte sokker, undertøy og hverdagslige "sommer- og in-neklær".

Utgiften til klær og sko i 'Korttid to år' utgjør vel 50 % for kvinner og menn i forhold til Standardbudsjettet.

Når det gjelder barnegruppene er det for de yngste bare få varer som har en varighet ut over to år, og i hovedsak er det varer som er "obligatoriske", som skolesekk/pennal, samt et og annet ytterplagg. Utgiften i de tre yngste aldersgruppene vil ligge mellom 93 % og 98 % av utgiften i Standardbudsjettet. For 11-14-åringene er flere ytterplagg og sko/støvler utelatt, i tillegg til skolesekk osv. Utgiften for disse gruppene (jenter og gutter) ligger da på 89 % av Standardbudsjettet. For ungdomsgruppene gjelder det samme: det er ytterklær og sko som har lengst avskrivningstid, og som derfor ikke kommer med i et 'Korttid to år'- budsjett. Her er utgiftsnivået i forhold til Standardbudsjettet vel 70 %.

5.1.3 FORBRUKSOMRÅDE 3: Helse og hygiene

Denne budsjettposten i Standardbudsjettet tar utgangspunkt i et svært nøkternt utvalg varer. Foruten vanlige varer til personlig hygiene, omfatter budsjettposten et minimum av frisørtjenester samt ett tannlegebesøk per år for voksne. Et forsiktig utvalg av kosmetikk er også med for de grupper der dette er aktuelt. Det er bare et par gjenstander i denne budsjettposten som har en avskrivningstid på mer enn ett år, men utgiftsmessig har dette liten betydning. Derfor kan budsjettpostene for forbruksområdet 'Helse & hygiene' benyttes uavkortet i budsjettvariantene 'Korttid ett år' og 'Korttid to år'.

5.1.4 FORBRUKSOMRÅDE 4: Lek og fritid

'Lek & fritid' er et forbruksområde i Standardbudsjettet som skal gi personer i de ulike aldersgruppene anledning til deltakelse i vanlige fritidsaktiviteter og til å utvikle ferdigheter og interesse for kulturelle aktiviteter. Budsjettposten omfatter varer og tjenester som representerer både et løpende forbruk, som f.eks. kinobesøk, bøker og musikk, og investeringer som kjøp/bruk av ski, sykkel, turutstyr mv. som avskrives over mange år. Utgifter til kostbare aktiviteter er ikke med.

'Korttid ett år':

Fjerner man alle varer med en varighet på mer enn ett år, vil det for voksne bety at følgende varer/tjenester gjenstår: noen få bøker, CD'er, kino- og teaterbesøk, utgifter til mosjonsidrett, mobiltelefonbruk og et beløp til å dekke uspesifiserte utgifter (f.eks. blomster, gaver, uforutsette utgifter). Disse utgiftene utgjør imidlertid hovedtyngden av utgiftene innen dette området. "Investeringene" for voksne avskrives over relativt lang tid, slik at utgiften PER måned blir lav for disse. 'Korttid ett år' er hele 82 % i forhold til Standardbudsjettet.

For barnegruppene er det slik at det er en mindre andel av utgiftene som er knyttet til det løpende forbruket. Investeringene tar større plass i budsjettposten. Leker, sykkel, sports- og sikkerhetsutstyr har lengre avskrivningstid enn ett år, men fordi barn vokser og interessene endrer seg, er avskrivningstiden (brukstiden) for gjenstander til barn betydelig kortere for enn for voksne.

For aldersgruppen 1-3 år vil budsjettvarianten 'Korttid ett år' omfatte varer som male/tegnesaker, et par bøker/lydbøker, ball og klosser. (Sikkerhetsutstyr som sykkelsete, sykkelhjelm og redningsvest er også utelatt.) Utgiften er ca. 32 % av utgiften i Standardbudsjettet. For barn mellom 4 og 14 år er andelen i forhold til Standardbudsjettet ca. 65 %. Her har deltakelse i aktiviteter økt (som speiding, sport og kinobesøk) og de løpende utgiftene utgjør en større andel enn for de mindre barna. For ungdomsgruppen 15-18 år forsterkes denne tendensen, og utgiften i et 'Korttid ett år' er 76 % av Standardbudsjettnivået.

'Korttid to år':

Forskjellen mellom budsjettvariantene 'Korttid ett år' og 'Korttid to år' er så liten at det ikke gir seg utslag i avrundet månedsutgift.

5.1.5 FORBRUKSOMRÅDE 5: Reisekostnader

Reisekostnadene i Standardbudsjettet utgjøres dels av utgift til kollektivtransport og dels av utgift til bilhold/bruk. Utgiftene til kollektivtransport er beregnet til hvor mye et tre - månederskort ved Oslo Sporveier koster per måned. Dette vil være det samme i 'Korttid ett år' og 'Korttid to år'.

5.1.6 FORBRUKSOMRÅDE 6: Spedbarnsutstyr

I forbruksområdet 'Spedbarnsutstyr' i Standardbudsjettet er det for alle varer som inngår beregnet en brukstid på ett år, slik at budsjettposten må benyttes slik den er også i et korttidsbudsjett, enten det gjelder 'Korttid ett år' eller 'Korttid to år'. Riktignok er det slik at flere av gjenstandene i dette forbruksområdet brukes også etter at barnet har fylt ett år (f. eks. barneseng, vogn etc.), men vi har valgt likevel å avskrive gjenstandene innenfor en tidsperiode på ett år. Til gjengjeld "teller" ikke barn under tre år med som husholdsmedlem ved beregning av forbruksområdene 'Husholdningsartikler' og 'Møbler' i Standardbudsjettet. (I korttidsbudsjettene utgår imidlertid de nevnte forbruksområdene.)

5.1.7 FORBRUKSOMRÅDE 7: Andre dagligvarer

Dette forbruksområdet omfatter vanlige dagligvarer som ikke er mat og drikke eller artikler for personlig hygiene. Det er rene forbruksartikler som inngår. Bare noen få apotekerverer, som brukes sjelden, har en varighet ut over ett år, men disse utgjør til sammen en minimal månedsutgift. Derfor bør budsjettpostene for forbruksområdet 'Andre dagligvarer' benyttes uavkortet i budsjettvariantene 'Korttid ett år' og 'Korttid to år'.

5.1.8 FORBRUKSOMRÅDENE 8: Husholdsartikler og 9: Møbler

Varene som danner grunnlaget for beregning av budsjettpostene innen disse forbruksområdene i Standardbudsjettet, avskrives alle over mer enn to år, med unntak av en enkelt gjenstand. Budsjettpostene hører da (per definisjon) ikke med i budsjettvariantene 'Korttid ett år' og 'Korttid to år'.

5.1.9 FORBRUKSOMRÅDE 10: Telefon og mediebruk

Dette forbruksområdet i Standardbudsjettet er satt sammen av varer som avskrives over mange år, f. eks. "brunevarer" (TV, radio/CD-spiller mv.), noe fritidsutstyr og PC, samt løpende forbruk og tjenester som telefon (begrenset bruk), TV-lisens, innboforsikring, avisabonnement mv. med en varighet på inntil ett år. For dette forbruksområdet er det de sist nevnte utgiftene som utgjør hovedtyngden.

'Korttid ett år':

Trekker en ut alle varer med avskrivningstid på mer enn ett år, vil utgiftene i 'Korttid ett år' være i gjennomsnitt 81 % av utgiftene i Standardbudsjettet for alle husholdstyper.

'Korttid to år':

Det er bare ubetydelige utgifter som skiller 'Korttid to år' fra 'Korttid ett år'. Andelen utgifter i forhold til Standardbudsjettet er økt til 83 %.

5.1.10 FORBRUKSOMRÅDE 11: Bilkostnader

Når det gjelder forbruksområdet 'Bilkostnader' i Standardbudsjettet er utgiften uttrykk for løpende driftsutgifter. Avskrivninger er ikke med. Spørsmålet blir da om utgiften skal med eller ikke i de to korttidsbudsjettene.

5.1.11 FORBRUKSOMRÅDE 12: Barnehageutgifter

Dette forbruksområdet har ikke vært vurdert i forhold til korttidsbudsjettene.

6 Standardbudsjett: individspesifikke utgifter

Et tredje alternativ til en minstestandard for forbruk er å bruke Standardbudsjettets individspesifikke utgifter i sin helhet for enkeltpersoner, og så legge til de husholdsspesifikke utgiftene som i mindre grad inneholder elementer av investering og avskrivning. Det vil si at budsjettpostene 'Mat & drikke', 'Klær & sko', 'Helse og hygiene' og 'Lek og fritid' i Standardbudsjettet brukes som de er, og så legger en til utgiftene for forbruksområdene 'Andre dagligvarer' og 'Telefon, mediebruk m.v.' avhengig av husholdets størrelse.

SIFOs prinsipielle standpunkt er at en minstestandard for forbruk bør gi muligheter til å vedlikeholde de enkelte forbruksområdene som inngår i standarden. Det vil si at de levekårene som er direkte knyttet til hvert enkelt forbruksområde ikke forringes over tid. Dersom det legges inn en forutsetning om at en minstestandard for forbruk kun skal dekke daglige, umiddelbare forbruksbehov, vil det bety at den som er tvunget til å leve på dette nivået raskt vil befinne seg på et forbruks- og levekårsnivå som ligger under minstenivået.

Når mer "varige", men nødvendige, forbruksgjenstander må erstattes, er det nødvendig at det i husholdet finnes et minimum av sparing for å unngå bruk av midler som er beregnet på det daglige, løpende forbruket. På den annen side er det mulig å tenke seg at en minstestandard ikke i samme grad skal gi rom for sparing i et langsiktig perspektiv, spesielt ikke når økonomisk sosialhjelp trekkes inn som kontekst for resonnementet. Sparing med hensyn på kjøp av for eksempel hvitevarer er slik langsiktig sparing, og inngår ikke i minstestandarden. Leve- eller brukstiden på slike varer er, for det første, så lang at det er forholdsvis sjelden at det oppstår et presserende behov for å skaffe disse varene. For det andre er det mulig å tenke seg at et langtidsperspektiv, med tilhørende "sparing" på forbruksområder som inngår i standarden, tillater at en bruker disse "sparemidlene" til å anskaffe gjenstander som ikke inngår. Under forutsetning av at en ikke skal leve permanent på en minstestandard, er det lite som tyder på at denne type strategisk atferd vil forringe levekårene i urimelig grad. Det er imidlertid ikke mulig per i dag å underbygge dette empirisk, og resonnementet er derfor kun basert på en kvalifisert vurdering av Standardbudsjettet og dets oppbygging.

I det følgende presenteres tabellene som viser de ulike utgiftspostene i alternativet 'Standardbudsjettet – individspesifikke utgifter'.

På samme måte som for korttidbudsjettene fraråder SIFO utgiftsreduksjon pga "stordriftseffekt" for hushold med flere enn tre personer også i dette alternativet. En slik reduksjon ville "spenne ben under" argumentasjonen om at den foreslåtte minstestandarden kan gi levekår som ikke forringes over tid.

TABELL 3 A STANDARDBUDSJETTET – INDIVIDSPESIFIKKE UTGIFTER FOR VOKSNE

	KVINNE	MANN
MAT & DRIKKE	1540	1880
KLÆR & SKO	830	730
HELSE & HYGIENE	500	380
LEK 6 FRITID	850	850
REISEKOSTNADER	530	530
SUM PER MÅNED	Kr 4250	Kr 4370
ÅRLIGE UTGIFTER	Kr 51000	Kr 52440

TABELL 3 B STANDARDBUDSJETTET – INDIVIDSPESIFIKKE UTGIFTER FOR BARN

	>1 år	1-3 år	4-6 år	7-10 år
MAT & DRIKKE	620	970	1150	1320
KLÆR & SKO	320	490	510	580
HELSE & HYGIENE	320	270	120	140
LEK & FRITID	100	250	430	520
SPEDBARNsutstyr	530			
REISEUTGIFTER	0	0	265	265
SUM PER MÅNED	1890	1980	2475	2825
ÅRLIGE UTGIFTER	22680	23760	29700	33900

TABELL 3 B (FORTS.) STANDARDBUDSJETT – INDIVIDSPESIFIKKE UTGIFTER FOR BARN ETTER ALDER OG KJØNN

	J11-14	G11 - 14	J15-18	G15-18
MAT & DRIKKE	1380	1570	1500	1820
KLÆR & SKO	660	630	820	740
HELSE & HYGIENE	300	200	350	250
LEK & FRITID	560	560	870	870
REISEUTGIFTER	265	265	265	265
SUM PER MÅNED	3165	3225	3805	3945
ÅRLIGE UTGIFTER	37980	38700	45660	47340

TABELL 3 C STANDARDBUDSJETT – UTVALG AV HUSHOLDSSPESIFIKKE UTGIFTER ETTER ANTALL PERSONER I HUSHOLDET

Antall personer	1	2	3	4	5	6	7
Andre dagligvarer	200	250	340	460	540	610	670
Telefon, mediebruk	1330	1340	1370	1480	1520	1530	1540

7 SIFOs forslag til en minstestandard for forbruk

Utgangspunktet for dette forslaget til en minstestandard for forbruk er Standardbudsjettet. Det har ikke vært vurdert alternativer til standardbudsjetttilnærmingen. Det ligger heller ikke i mandatet for dette arbeidet å gjøre det.

Hovedanbefaling:

Vår vurdering er at det er mulig å bruke Standardbudsjettets individspesifikke utgifter som minstestandard for forbruk for individer, med tillegg for de husholdsspesifikke utgiftene i forbruksområdene 'Andre dagligvarer' og 'Telefon, mediebruk mv.' knyttet til husholdets størrelse. Dette alternativet er en minstestandard som i liten grad forringer minstenivået over tid.

Når det gjelder de såkalte korttidsbudsjettene, med henholdsvis ett og to års perspektiv, er dette standarder som forringes etter en kort periode. Denne prosessen er så å si bygget inn i selve resonnementet. Hvor raskt denne prosessen går, vil i stor grad være bestemt av den materielle situasjonen i hushold som må leve på dette nivået. SIFO anbefaler ikke disse alternativene som et allment minstenivå for forbruk. Det kan i gitte situasjoner være forsvarlig å betrakte 'Korttid to år' som et minstenivå i en kort periode. Det finnes ingen objektive kriterier for hva som her anses som en kort periode. Antydningvis foreslås det 4 – 6 måneder.

Når det gjelder 'Korttid ett år', er vår vurdering at dette ligger på nivå av krisehjelp, dvs. kortsiktig hjelp i 3 til 4 måneder.

Sluttkommentar

Som det fremgår av tabellene i dette dokumentet er Standardbudsjettet forholdsvis differensiert med hensyn til alder og kjønn. Vi mener prinsipielt at variasjonene i forbruksbehovet – og dermed også i forbruksutgifter – er så store at det er uheldig å redusere antall kategorier. Vi ser imidlertid at det av praktiske grunner noen ganger er hensiktsmessig å redusere kompleksiteten. Dersom det er nødvendig, forslår vi følgende aldersinndeling:

Barn 0 – 3 år

Barn 4 – 10 år

Barn 11 – 14 år

Barn 15 – 18 år

Voksne 19 år og eldre

Utgiftene beregnes konkret som et gjennomsnitt av beløpene for de individspesifikke budsjettpostene i Standardbudsjettet for de aktuelle barnegruppene, og for begge kjønn fra gruppen 11-14 år.

Det konkrete forslaget til gruppering og beløp blir følgende:

Individspesifikke utgifter:

Aldersgrupper	Beløp
Barn 0 – 3 år	1950
Barn 4 – 10 år	2650
Barn 11 – 14 år	3195
Barn 15 – 18 år	3875
Voksne 19 år og eldre	4310

Når husholdsmedlemmenes individspesifikke utgifter er summert, legges deler av de husholdsspesifikke utgiftene til, avhengig av antall personer i husholdet.

Husholdsspesifikke utgifter:

Antall personer	1	2	3	4	5	6	7
'Andre dagligvarer' og 'Telefon, mediebruk'	1530	1590	1710	1940	2060	2140	2210

Standardbudsjettet for 2003 skiller seg fra tidligere utgaver ved at det er lagt inn noen nye gjenstander som i løpet av de siste årene er blitt vanlig i majoriteten av norske hushold. Dette gjelder blant annet mobiltelefon og PC. Felles for disse gjenstandene er at det er knyttet tjenester til dem som betinger løpende utgifter i tillegg til investeringskostnadene.

Mobiltelefon hører inn under de individspesifikke utgiftene og er plassert i budsjettposten 'Lek & fritid' for ungdomsgruppen 15-18 år og for voksne. Det presiseres at det er lagt en enkel telefon og moderat bruk til grunn for beregningene. Avskrivningskostnaden og utgifter til bruk av mobiltelefon i Standardbudsjettet utgjør en utgift på 260 kroner per måned for begge aldersgruppene. En skal også være klar over at innføring av mobiltelefon i Standardbudsjettet er sett i sammenheng med de utgiftene til fasttelefon som allerede lå i budsjettet. Disse er holdt på et svært lavt nivå.

Anskaffelse og bruk av PC m. skriver sorterer under husholdsspesifikke utgifter og er plassert under forbruksområdet 'Telefon, mediebruk mv.'. Vi forutsetter Internett-abonnement. Også her er det enkle og rimelige løsninger som er valgt. Avskrivningskostnad og utgifter knyttet til bruk av PC beløper seg til 460 kroner per måned for alle typer hushold i Standardbudsjettet.

Det er SIFOs anbefaling at Standardbudsjettets budsjettposter 'Lek & fritid' og 'Telefon & mediebruk' blir benyttet ubeskåret i minstestandarden, sett i lys av argumentasjonen om minstestandarden som en "langtidssats".

I vurderingen av disse forslagene til minstestandard for forbruk, er det avslutningsvis viktig å gjøre oppmerksom på hva disse – og Standardbudsjettet – ikke tar hensyn til. Her er det grunn til spesielt å legge merke til at ferie, utgifter til utdanning utover grunnskole, feiring av begivenheter, tobakk og alkohol og boutgifter ikke inngår i resonnementene.

8 Vedlegg

Vedlegg 1	Standardbudsjett for forbruksutgifter 2003
Vedlegg 2	Kortidsbudsjett 2003 – ett år
Vedlegg 3	Kortidsbudsjett 2003 – to år
Vedlegg 4	SIFOs forslag til statlig norm for sosialhjelp fra 2000, justert i henhold Standardbudsjett 2003
Vedlegg 5	Fattigdom, urimelige levekår og SIFOSs Standardbudsjett for forbruksutgifter
Vedlegg 6	Statlige veiledende normer for utmåling av økonomisk sosialhjelp – SIFOs innspill i arbeidet med utformingen (2000)

VEDLEGG 1 STANDARDBUDSJETT FOR FORBRUKSUTGIFTER 2003

Individspesifikke utgifter														
Kroner pr måned														
MAT & DRIKKE														
Kjønn/alder	0,5 - 1	1-3	4 - 6	7 - 10	J 11-14	G 11-14	J 15-18	G 15-18	K 19-70	M 19-70	K >70	M > 70	GRAVIDE/AMMENDE	
pr mnd	620	970	1 150	1 320	1 380	1 570	1 500	1 820	1 540	1 880	1 390	1 600	1 730	
KLÆR OG SKO														
Kjønn/alder	<1	1-3	4 - 6	7 - 10	J 11-14	G 11-14	J 15-18	G 15-18	K >19	M >19				
pr mnd	320	490	510	580	660	630	820	740	830	730				
HELSE OG HYGIENE														
Alder	<1	1-2	3	4 - 6	7 - 10	J 11-14	G 11-14	J 15-18	G 15-18	K 19-50	M > 18	K >50		
pr mnd	320	360	180	120	140	300	200	350	250	500	380	470		
LEK OG FRITID														
Alder	<1	1-3	4 - 6	7 - 10	11-14	15-18	>18							
pr mnd	100	250	430	520	560	870	850							
REISEKOSTNADER (3-månederskort i Oslo pr 01.01.2003, beregnet pr måned)														
Alder	4-19	20-66	>66											
pr mnd	265	530	265											
SPEDBARNUTSTYR														
	GRUNNUTRUSTNING				SUPPLERING									
Alder	Fra 6 måneder før fødsel				<1									
pr mnd	2 850				530									

VEDLEGG 2 KORTTIDSBUDSJETT ETT ÅR 2003

Individspesifikke utgifter													
Kroner pr måned													
	MAT & DRIKKE												
Kjønn/alder	0,5 - 1	1-3	4 - 6	7 - 10	J 11-14	G 11-14	J 15-18	G 15-18	K 19-70	M 19-70	K >70	M > 70	GRAVIDE/AMMENDE
pr mnd	620	970	1 150	1 320	1 380	1 570	1 500	1 820	1 540	1 880	1 390	1 600	1 730
	KLÆR OG SKO												
Kjønn/alder	<1	1-3	4 - 6	7 - 10	J 11-14	G 11-14	J 15-18	G 15-18	K >18	M >18			
pr mnd	320	280	300	320	370	330	340	260	180	180			
	HELSE OG HYGIENE												
Alder	<1	1-2	3	4 - 6	7 - 10	J 11-14	G 11-14	J 15-18	G 15-18	K 19-50	M > 18	K >50	
pr mnd	320	360	180	120	140	300	200	350	250	490	360	460	
	LEK OG FRITID												
Alder	<1	1-3	4 - 6	7 - 10	11-14	15-18	>18						
pr mnd	100	80	270	340	370	660	700						
	REISEKOSTNADER (3-månederskort i Oslo pr 01.01.2003, beregnet pr måned)												
Alder	4-19	20-66	>66										
pr mnd	265	530	265										
	SPEDBARNsutstyr												
	GRUNNUTRUSTNING			SUPPLERING									
Alder	Fra 6 måneder før fødsel			<1									
pr mnd	2 850			530									

VEDLEGG 3 KORTTIDSBUDSJETT TO ÅR 2003

Individspesifikke utgifter														
Kroner pr måned														
	MAT & DRIKKE													
Kjønn/alder	0,5 - 1	1-3	4 - 6	7 - 10	J 11-14	G 11-14	J 15-18	G 15-18	K 19-70	M 19-70	K >70	M > 70	GRAVIDE/AMMENDE	
pr mnd	620	970	1 150	1 320	1 380	1 570	1 500	1 820	1 540	1 880	1 390	1 600	1 730	
	KLÆR OG SKO													
Kjønn/alder	<1	1-3	4 - 6	7 - 10	J 11-14	G 11-14	J 15-18	G 15-18	K >18	M >18				
pr mnd	320	480	480	540	590	560	600	520	420	380				
	HELSE OG HYGIENE													
Alder	<1	1-2	3	4 - 6	7 - 10	J 11-14	G 11-14	J 15-18	G 15-18	K 19-50	M > 18	K >50		
pr mnd	320	360	180	120	140	300	200	350	250	490	360	460		
	LEK OG FRITID													
Alder	<1	1-3	4 - 6	7 - 10	11-14	15-18	>18							
pr mnd	100	80	270	340	370	660	700							
	REISEKOSTNADER (3-månederskort i Oslo pr 01.01.2003, beregnet pr måned)													
Alder	4-19	20-66	>66											
pr mnd	265	530	265											
	SPEDBARNsutstyr													
	GRUNNUTRUSTNING				SUPPLERING									
Alder	Fra 6 måneder før fødsel			<1										
pr mnd	2 850			530										

Fattigdom, urimelige levekår og SIFOs standardbudsjett for forbruksutgifter

Elling Borgeraas, SIFO

Innledning

Dette notatet er ment som et innspill til Sosial- og helsedepartementets arbeid med tiltak mot fattigdom. SIFOs bidrag til dette arbeidet er knyttet til utvikling av og 15 års erfaringer med et standardbudsjett for forbruksutvikling. Standardbudsjettet brukes av en rekke sosialkontor i landet som utgangspunkt for fastsetting av ”normer” for økonomisk sosialhjelp. Det vil si at budsjettets beregning av forbruksutgifter, har en umiddelbar konsekvens for personer som over kortere eller lengre tid er avhengig av sosialhjelp. Dessuten argumenterer notatet for at standardbudsjettet er en fruktbar og alternativ tilnærming til å fastsette økonomiske levekårsnivåer. Nivåer som både kan brukes i levekårsforskningen og i praktisk sosialpolitikk.

I første del av notatet presenteres et perspektiv på den absolutte og kultur-relative tilnærming til fattigdom. Det primære målet er å vise at begge perspektiver har grunnleggende svakheter i sin tilnærming til å avgrense fattigdom. Hovedsvakheten ved den absolutte tilnærmingen er at den teoretisk aksepterer at sosiale og kulturelle aspekter påvirker utformingen av absolutte standarder, men er ikke i stand til å reflektere dette inn i den metodiske tilnærmingen. Den kultur-relative tilnærmingen har et ureflekterte forhold til absolutte og grunnleggende behov. Dessuten har tilnærmingen både teoretiske og metodiske svakheter når det gjelder å definere grenser for fattigdom. I denne sammenhengen betyr det at den relative fattigdomstradisjonen gir liten hjelp til å identifisere fattige grupper.

Det argumenteres videre for at fattigdom blir et for abstrakt begrep, som i liten grad fanger opp at personer med urimelige levekår er svært forskjellige. Det er lite å tjene på dette abstraksjonsnivået, både når det gjelder forskning og identifisering av fattige grupper og dermed også tiltakene overfor dem. Det stilles spørsmål om ikke fattigdomsbegrepet utelukkende bør reserveres til å betegne en situasjon der personer har for lav inntekt. Årsakene til at personer har lav inntekt er svært varierte, den sosiale og kulturelle situasjonen fattige personer befinner seg i er forskjellige og må forstås ut fra særegne tilnærminger.

Siste del av notatet drøfter ulike måter å definere lavinntektsgrupper på. Det argumenteres for at fordelingsanalyser er lite egnet til å fastsette inntektsstandarder, for eksempel fattigdomsgrenser. I stedet introduseres standardbudsjett metoden som en alternativ måte til å fastsette ulike inntektsgrupper, der en eksplisitt tar hensyn til forbrukets betydning som en sosial markør.

Avslutningsvis pekes det på noen behov for å videreutvikle standardbudsjettet, slik at det blir mer tilpasset denne type problemstillinger.

Hva menes med fattigdom?

Et problem med dagens interesse for fattigdom er at fattigdom i store deler av etterkrigstiden har vært et ikke-tema i moderne sosialdemokratiske velferdssamfunn. Så også i Norge. Denne oppfatningen synes å ha vært spesielt utbredt i det politiske miljøet. Grunnideen her synes å være at den moderne velferdsstaten har utryddet fattigdom og er derfor ikke et aktuelt tema. Man har riktignok - både politisk og faglig - vært opptatt av å diskutere og å påvise at det finnes personer og grupper som lever under elendige forhold, men man har hatt problemer med å bruke betegnelsen "fattige" for å karakterisere denne elendigheten. Det er vel også mye som tyder på at dette også er en utbredt oppfatning i befolkningen. I den grad det norske fagmiljøet har vært opptatt av fattigdom, har man begrepsmessig opprettet et skille mellom fattige og ny-fattige. Selv om det ikke er like lett å forstå forskjellen mellom disse to betegnelse skyldes trolig distinksjonen et forsøk på å skille mellom fattige i fattige land og fattige i rike land, eller mellom tradisjonelt (ordentlig?) fattige og de moderne (ikke ordentlige?) fattige.

Spørsmålet dette bl.a. reiser er om 'fattigdom' og 'ny-fattigdom' er to forskjellige fenomen, eller om distinksjonen bare dreier seg om gradforskjeller? Dersom det er to forskjellige fenomen begrepene referer til, er det - etter vår mening - behov for å utvikle betegnelser som får fram forskjellen mellom disse to fenomenene. Dersom det er gradforskjeller, er det viktig å få fram både hva som skiller og hva som forener.

Hovedposisjonene i den klassiske fattigdomsdebatten kan belyse behovet for å opprette en distinksjon mellom 'fattigdom' og 'ny-fattigdom'. De sentrale stikkordene er *absolutt vs. relativ* fattigdomsforståelse.

Absolutt fattigdomsforståelse

Den absolutte tilnærmingen til fattigdom, reserverer betegnelsen 'fattige' for folk som sultet. De mest ekstreme representantene for denne tradisjonen, setter overlevelse som det viktigste kriteriet. De mindre strenge ønsker å definere hvilke varer som er absolutt nødvendig for å bevare den fysiske helsen i videre forstand. Bevaring av den psykiske helsen og kulturelle aspekter ved problematikken defineres enten vekk eller legges i beste fall til ytterkanten av problemet. Kjernen i denne tilnærmingen er med andre ord et forsøk på å definere fattigdom ved hjelp av objektive kriterier. Fattige er de som ikke får tilfredsstilt grunnleggende biologiske behov. Man ønsker så langt som mulig å unngå å trekke inn sosiale og kulturelle behov i fattigdomsforståelsen.

Overlevelseskriteriet er for noen besnærende både fordi man antar at det er forholdsvis enkelt å utvikle objektive kriterier for avgrensning av fattigdom og fordi man politisk ønsker å begrense statens inngripen i enkeltmennesker liv (Spencer 1981). Det er imidlertid svært få som går inn for overlevelse som fattigdomskriterium, og dette er

således en uaktuell problemstilling i ansvarlige miljøer. Internasjonalt er det underernæring som kriterium for fattigdom som kanskje representerer den viktigste posisjonen. Det finnes imidlertid ingen entydige, absolutte grenser for underernæring. Underernæring øker den indirekte mortaliteten og degraderer livskvaliteten generelt. Disse effektene forsvinner gradvis når kaloriinntaket øker. Rodgers (1984) slutter ut fra dette at det ikke er noen absolutte, objektive måter å definere et subsistensnivå på. Det er vekst, aktivitets- og helsestandarder som betinger hvilke ernæringsnivå som er riktige. "Absolute factors enter into such recommendations but do not dominate them".

En mindre streng absolutt fattigdomsforståelse er også primært opptatt av fysiske kriterier for avgrensning av fattige. Orchansky (1965, 1969) baserer f.eks. sin avgrensning av fattigdom på de amerikanske landbruksmyndighetenes standardmål for personers behov for mat. Her skilles det mellom "low-cost plan" og "economy plan". Den førstnevnte baseres på matforbruket for den laveste tredjedelen av befolkningen.

"Although spending as much as this food plan recommends by no means guarantees that diets will be adequate, families spending less are more likely to have diets falling below the recommended allowances for some important nutrients" (Orchansky 1965:6).

"The economy plan" var en krisestandard som lå 75 - 80 prosent lavere enn "the low-cost" plan. Denne planen skulle kun brukes i *"temporary or emergency use when funds are low"* (Orchansky 1965:6). Selv om Orchansky fraskrev seg ansvaret for bruken av "economy plan", stilte hun seg positivt til å avgrense fattigdom med utgangspunkt i absolutte nødvendighetsartikler - først og fremst mat. Til tross for dette utgangspunktet var hun også innforstått med fattigdommens relative karakter:

"In many parts of the world, the overriding concern for a majority of the population every day is still: "Can I live?". For the United States as a society, it is no longer whether but how.... Yet as yesterday's luxuries become tomorrow's necessities, who can define for today how much is enough?" (Orchansky 1965:5)

Selv om en i rimelig grad kan definere akseptable ernæringsmessige standarder, er det også slik at *"calories alone will not be enough"* (s.5)

Vi har brukt såpass stor plass på Orchansky fordi hun illustrerer viktige problemer med å forfekte en absolutt posisjon. For det første det uakseptable med å bruke overlevelseskriterier i et moderne industrialisert samfunn. For det andre viser hun på en utmerket måte problemet med å "oversette" ernæringsstandarder til matvarer. Operasjonaliseringen av de vitenskapelige kriteriene innebærer at man bruker dagens "nødvendighetsvarer" - ikke gårldagens. En praktisk avgrensning av fattigdomsbegrepet vil med andre ord alltid måtte ta hensyn til kultur-relative aspekter ved levekår. Spørsmålet er hvilken status de kultur-relative aspektene skal ha i avgrensning av fattigdom, og som den absolutte tilnærmingen ikke har noen løsning på.

Det kultur-relative perspektivet

Den engelske fattigdomsforskeren Peter Townsend (1979) definerer det kultur-relative perspektivet på følgende måte:

“Individer, familier og grupper i befolkningen kan betegnes som fattige når de mangler ressurser til å skaffe seg det kostholdet, delta i de aktivitetene og ha de livsforhold og bekvemmeligheter som er vanlige eller i det minste alminnelig aksepterte i de samfunn de tilhører. Ressursene deres er så langt under gjennomsnittsindividets eller gjennomsnittsfamiliens at de blir utelukket fra vanlige livsmønstre og gjøremål” (Hentet fra Stjernø 1986:39).

Mens subsistensperspektivet er biologisk i sin grunnforståelse, ser vi her at det kultur-relative perspektivet forstår fattigdom som et gitt avvik fra en allmenn kulturell standard i et gitt samfunn. Det vil si at fattigdom som sosialt fenomen empirisk avgrenses både i tid og rom.

Den tidsmessige avgrensingen innebærer at gruppen fattige i dag har andre kjennetegn enn fattige tidligere. Implikasjonene av dette er noe uklart, men det vil i det minste innebære store metodologiske problemer med å sammenlikne utviklingen av fattigdom historisk.

Den romlige dimensjonen er kanskje mer implikasjonsrik, fordi den reduserer fattigdom til et lokalt fenomen. De metodologiske problemene romdimensjonen påfører komparative studier er neppe mindre enn det tidsdimensjonen gir for historiske studier. En opplagt konsekvens er at fattige f.eks. i India er vesentlig forskjellig fra fattige i Norge.

Forskjelligheten innebærer ikke nødvendigvis at det er verre å være fattig i India enn i Norge. Men det betyr i alle fall at ytre kjennetegn - og livssituasjon mer allment - er så forskjellige at det må stilles spørsmålstegn ved om vi her står ovenfor det samme fenomenet. Det er i alle fall ikke vanskelig å skjønne at man anvender betegnelser som nyfattige (Lunde 1991, Lunde & Poppe 1991), den moderne fattigdommen (Stjernø 1986) for å vise at man ikke er opptatt av fattige i India eller fattige i Norge på 1800-tallet.

Et annet aspekt ved det romlige i den kulturelle forståelsen er også knyttet til hvor lokal fattigdommen er. Ovenfor har vi skilt mellom svært forskjellige nasjoner og antydte komparative problemer på dette nivået. Man skal imidlertid ikke se bort fra at den kultur-relative fattigdomsførståelsen også åpner for lokale variasjoner innen en og samme nasjon. Vi har ganske klare empiriske indikasjoner på at så er tilfellet.

Dersom vi f.eks. definerer sosialhjelpsnormen som en (ny)fattigdomsgrense i Norge (se f.eks. Stjernø 1986), vet vi at denne normen varierer temmelig mye fra den ene kommunen til den andre. Det er opplagt slik at sosialadministrasjonen i de enkelte

kommunene har svært ulik oppfatning om hva som er “alminnelig akseptert i de (lokal)samfunn de tilhører”. Selv om dette trolig skyldes ideologiske og kommunal-økonomiske resonnementer, er det ikke uvanlig å høre fra lokalpolitikere at forholdene i kommune X er så forskjellig fra forholdene i kommune Y, at det i seg selv forsværer store ulikheter i sosialhjelpsnormene.

Et tredje problem ved den kultur-relative posisjonen er at den ikke gir gode kriterier på hvor store avvik fra det alminnelig aksepterte som kvalifiserer for betegnelsen fattigdom. Det finnes - så vidt vi vet - ingen teoretisk konsistente kriterier som hjelper oss i å definere grensene for fattigdom. Teoretisk befinner samtlige seg på Townsends nivå .. “så langt under gjennomsnittsindividets eller gjennomsnittsfamiliens...”. Hva betyr “så langt under”? Og - videre - hvorfor innføre et statistisk kriterium som gjennomsnitt i en teoretisk drøfting av fattigdom som et sosialt definert fenomen?

Diskusjon av de to perspektivene

Etter vår oppfatning åpner det kulturrelativt perspektivet for en drøfting av velferdsproblemer i moderne samfunn. Det gir god anledning til å problematisere det kulturrelative som enten er fraværende i subsistensperspektivet, eller i beste fall skjøvet ut i randsonen. Denne problematiseringen er både viktig og nødvendig.

På den annen side skyver det kulturrelative perspektivet *subsistens* ut i randsonen. Dette skyldes ikke at de biologiske aspektene er fraværende i det teoretiske perspektivet, men at de biologiske aspektene ved fattigdom i moderne samfunn er et perifert problem. Det som karakteriserer den moderne fattigdommen er ikke sult og frost, men manglende ressurser til akseptabel deltagelse i sentrale samfunnsmessige aktiviteter.

Er det da rimelig å bruke samme betegnelsen på en situasjon der folk sulter og sågar står i fare for å sulte i hjel med en situasjon der folk bor kummerlig og ikke har råd til ferier eller til å gå på kino? Selv om spørsmålet er retorisk og spissformulert, går det til kjernen av problemet. Subsistensteorien vil reservere fattigdom primært til biologisk deprivasjon, mens den kulturrelative likestiller biologisk og sosial (kulturell) deprivasjon. Og - siden det kulturrelative perspektivet dominerer i moderne samfunn der biologisk deprivasjon er et margintalt fenomen - fokuseres den sosiale deprivasjonen. Det motsatte er som oftest tilfellet for subsistens, den forsvares svært ofte av personer som arbeider i regioner der sult er et problem¹.

Resonnementet ovenfor bringer oss til det standpunkt at den kulturrelative posisjonen blander sammen svært forskjellige empirisk forekommende fenomener. Disse fenomenene - henholdsvis biologisk og sosial deprivasjon - må studeres og forstås med

¹ Vi understreker at vi her beskriver den vitenskapelige debatten. Situasjonen er annerledes dersom vi studere den politiske og ideologiske debatten. I politisk debatt finner vi ofte konservative og nyliberale krefter som argumenter for subsistens som kriterium også i moderne samfunn.

forskjellig begrepsapparat. Det å bruke den samme betegnelsen på så forskjellige fenomen, er - etter vår mening - lite hensiktsmessig. Det viser vel også prefiksene den *moderne-* og *ny-* når en skal beskrive velferdsproblemer i moderne samfunn.

Siden fattigdomsbetegnelsen har en lang historie og som oftest assosieres med subsistensproblematikken, er det liten grunn til å bruke tid på semantiske diskusjoner. Spesielt når semantikken tilslører snarere enn avklarer. Spørsmålet som bør diskuteres er derfor om ikke 'fattigdom' bør reserveres til å beskrive tilstander som ligger opp til den mest "romslige" varianten av det absolutte perspektivet? I tillegg til fattigdom finnes det også individer og hushold med levekår som ligger langt under hva som bør være akseptable i et moderne velferdssamfunn. Akseptabilitetskriteriene må knyttes til de velferdsambisjonene som vi har i det norske samfunnet. Velferdsambisjonene er begrenset både i tid og rom.

En foreløpig konklusjon på denne gjennomgangen av disse to hovedperspektivene på fattigdom er følgende: Det (moderate) subsistensteoretiske perspektivet er den mest fruktbare avgrensning av det fenomenet som vi tradisjonelt forbinder med fattigdom. På den annen side er subsistens et altfor snevert perspektiv når vi i tillegg skal identifisere andre grupper i det norske samfunn som ikke har tilstrekkelig med ressurser til å oppnå et anstendig velferdsnivå.

Et alternativ er å se på hva som forener den absolutte og kultur-relative tilnærmingen. Begge perspektivene, og variantene innenfor dem, er opptatt av at det foreligger mangel på ressurser. Uenigheten går på hvilke ressurser som må til for å unngå fattigdom. Det er derfor nærliggende å tenke seg at fattige mangler midler til å skaffe disse ressursene på egen hånd. I det moderne samfunn vil det si mangel på penger.inntekt er med andre ord en sentral dimensjon ved avgrensning av fattigdom i *alle* dens varianter.

Selv om gruppen av fattige og/eller med uakseptable levekår er svært forskjellige blant annet knyttet til tilstander/situasjoner som f.eks. rus, psykiatri, bostedsløshet, arbeidsløshet, skilte, syke, uføre, sosialt isolerte, sosialt mistilpassede på andre måter - ofte i kombinasjoner av en eller flere av disse og andre problematiske livssituasjoner – er det mangel på penger eller ressurser som må skaffes til veie ved hjelp av penger som de fattige har til felles.

Det er derfor grunn til å diskutere seriøst om ikke fattigdomsbegrepet utelukkende bør vise til en alvorlig mangel på penger. Dette betyr imidlertid ikke at man utelukkende kan løse fattigdomsproblematikken ved å gi penger. For noen kan (for) lav inntekt (både i og utenfor arbeidsmarkedet) være hovedproblemet, for andre derimot kan (for) lav inntekt være en konsekvens av andre uakseptable levekårsfaktorer, som f.eks. tung rusproblematikk. I atter andre tilfeller, vil det være mest hensiktsmessig å gi fattige tilgang til ressurser uten å gå veien om penger, for eksempel barnehageplasser, gratis skolefritidsordninger og lignende. Poenget er at tiltak overfor disse gruppene må ta utgangspunkt i de særegne problemene de står ovenfor. Tiltak overfor hjemløse rusmis-

brukere vil for eksempel være svært forskjellig fra tiltak overfor en spesielt utsatt gruppe enslige mødre. Selv om begge disse gruppene kunne defineres som fattige, ville det hjelpe lite med hensyn til utformingen av tiltak. Fattigdom, eller mangel på inntekt, er med andre ord bare ett – og ikke alltid det viktigste – aspekt ved de levekårsproblemer disse gruppene står overfor.

Når dette er sagt, er det viktig å understreke at når inntekten er utilstrekkelig, vil inntektsmangelen ofte overskygge alt annet og redusere effekten av andre tiltak. Et fellestrekk ved så og si samtlige som for eksempel tar kontakt med sosialkontorene er at de har behov for penger. Årsaken til at sosialhjelpsmottakerne mangler penger kan imidlertid være svært forskjellig som for eksempel arbeidsløshet, rusmiddelbruk, sykdom, lave trygdeytelser etc. Til tross for at dette krever differensierte tiltak, synes størrelsen på den økonomiske sosialhjelpen å være hovedtemaet i den offentlige debatten om sosialhjelp. Også sosialhjelpsklientene oppfatter dette som hovedpoenget – kanskje også hovedproblemet (Borgeraas 2001). Den store fokus på penger står da ofte i veien for tiltak som vil være nødvendig for å bidra til permanente løsninger. Det er av den grunn viktig å sørge for et økonomisk stønadsnivå som gir rom for et overskuddet som er nødvendig for å tenke langsiktig og akseptable permanente løsninger.

Den kultur-relative posisjonen gir oss perspektiver som fanger opp dårlige levekår innen en konkret historisk og sosial kontekst. Dette utvidete perspektivet er nødvendig for å forstå levekårsproblematikken i et moderne samfunn. Men - selv om perspektivet er viktig - gir det få retningslinjer for hvordan man skal skille mellom akseptable og uakseptable levekår. Alle problemtilstander, ressursmangler, lidelser eller hva nå det er, trenger ikke å være uakseptable i et levekårsperspektiv. Hovedproblemet er å finne prinsipper og kriterier som gir oss anledning til å gi en meningsfull avgrensing mellom akseptable og uakseptable levekår, og - dersom det er behov for det – mellom hvem som er fattig og hvem som ikke er det.

Hvordan tilnærme seg økonomiske levekår?

Et av hovedproblemene med den vitenskaplige tilnærming til “grense” problematikken er at de normative aspektene ikke i tilstrekkelig grad er bygget inn i selve tilnærmingen. Fattigdom, akseptable - uakseptable levekår er, sosiologisk sett, politiske begreper (Simmel 1971)². Den primære hensikten med å sette denne type grenser, er å argumentere for at noen er eller bør være verdige trengende. Målet er med andre ord å definere en uønsket tilstand som en bør gjøre noe med.

Implikasjonen av dette perspektivet er - for det første - at fenomenet som studeres ikke er objektivt gitt. De ulike teoretiske perspektivene på f.eks. fattigdom, kan ses som en politisk kamp om å definere hvem som bør være støtteverdige. Begreper som nyfattigdom, den moderne fattigdommen er ofte blitt lansert strategiske, for å innlemme

² ”The poor, as a sociological category, are not those who suffer specific deficiencies and deprivations, but those who receive assistance or should receive it according to social norms” (Simmel 1971: 175).

nye grupper som støttestøtverdige. Hva som er uakseptable levekår i et gitt samfunn må defineres sosialt.

Forskning om grenser for levekår må - for det andre - gjøre de normative aspektene ved tilnærmingen eksplisitt. De må bygges inn både i den teoretiske og empiriske tilnærmingen. Når man f.eks. bruker minstepensjonen, deciler, folks subjektive oppfatninger om nivåer o.l. som definisjon på grenser, må konsekvensene av dette begrunnes. Videre må det vises hvilke levekår de ulike grensene gir. Det er ikke forskningen som i siste instans skal sette grenser - det er en genuin politisk oppgave og ikke forskning. Forskningen kan imidlertid gi beslutningsfattere muligheter til å ta stilling til ulike grenser som settes og hvilke følger disse får for folks levekår.

Et annet hovedproblem ved denne forskningen er den ukritiske bruken av *inntektsfordeling* som levekårsindikator. Selv om inntekt er en av de mest sentrale levekårsressurser, er det mye som taler for at inntekt bør ses som avhengig variabel. Det sentrale i levekårsforskningen bør være hvordan folk lever og hvilke ressurser som må til for å tilfredsstille et minimum av levekår. Etter vår oppfatning betyr det at forbruk og utgifter må trekkes eksplisitt inn i denne forskningen. Vi skal utdype dette nedenfor.

Inntekt som levekårsindikator

De fleste studier innenfor en relativ tradisjon tar utgangspunkt i samlet husholdsinntekt. Når hushold med lav inntekt skal identifiseres empirisk trekkes det en grense eller gjøres 'kutt' i inntektsfordelingen. Metoder som tar utgangspunkt i desil- eller kvartilfordelinger er svært utbredt. Dette er metoder som for så vidt egner seg godt som deskriptive oversikter av inntektsfordelingen, men inviterer ikke til noen velbegrunnet avgrensning av grupper med uakseptable levekår. Lavinntektshushold defineres som '*de nederste x prosent*' av inntektsfordelingen. Når gruppen avgrenses som en gitt prosentandel i inntektsfordelingen ligger størrelsen på gruppen fast, uavhengig av om gjennomsnittsinntekten for hele befolkningen endres. Målet gir heller ingen indikasjon på om antallet i gruppen øker eller reduseres over tid.

En del empiriske studier av fattigdom tar utgangspunkt i 'offisielle' standarder. Epland og Korbøl (1992) argumenterer for en grense for uakseptable levekår hvor husholdets samlede inntekt er lik eller under nivået for minstepensjonen. Grensen trekkes ut fra en antatt konsensus i befolkningen om at satsen representerer et minimum inntektsnivå i henhold til en nasjonal norm. En hovedsvakheter med dette målet er at andelen 'fattige' vil øke i takt med en eventuell heving i minimumssatsen. I tillegg vil gruppen teoretisk sett kunne elimineres ved å senke satsen for minstepensjon til null (Callan og Nolan 1991). 'Kutt' i inntektsfordelinger blir også gjort ved å definere grenser i befolkningens gjennomsnittsinntekt- eller medianinntekt.

Mest vanlig er det å ta utgangspunkt i gjennomsnittstall for hele befolkningen eller for spesifikke husholdstyper. Lyngstad (1992) hevder at fordelingen med å bruke gjennomsnittstall er at gjennomsnittet er en størrelse som de fleste skjønner og kan forholde seg

til. Han fremhever det som problematisk at endringer i befolkningssammensetning kan påvirke gjennomsnittet, men mener dette kan løses ved å studere undergrupper.

De fleste studier opererer med en grense på 50% av gjennomsnittlig eller median husholdsinntekt. At enkelte studier gjør sine 'kutt' ved 40 eller 60% av gjennomsnittlig eller median husholdsinntekt understreker på mange måter vilkårligheten i grensdragningen. Grensene settes ut fra en skjønnsmessig vurdering, under henvisning til at metoden er allment akseptert og utbredt. Metodens svakheter og utilstrekkeligheter innrømmes, men enkelte mener at sensitiviteten i målet kan utnyttes. Flere grenser kan vurderes opp mot hverandre for å måle utslaget de gjør (Atkinson 1985, Foster og Shorrocks 1988; Callan og Nolan 1991).

Levekårsnivået avhenger av hvem og hvor mange, husholdets samlede inntekter skal forsørge. Inntektsmålet må med andre ord korrigeres for husholdningens forbruksbehov - husholdene må standardiseres. Det er gjort flere forsøk på å behovskorrigere inntektsmål gjennom bruk av ekvivalensskalaer.

I en del tilnærminger til studie av levekår eller fattigdom ligger vekter for ulike husholdstyper implisitt³ i målene som benyttes. I relative metoder basert på statistiske mål må ekvivalensskalaer trekkes inn eksogent (Whiteford 1986).

OECD-vektene - som er oftest brukt - forutsetter at "første" voksne i husholdet har en vekt lik 1. De øvrige voksne tildeles en vekt på 0.5 i forhold til den første voksne. Barna under 16 år tildeles en vekt lik 0.3. Det vil si at forbruksbehovet - uttrykt i forbruksutgifter - til øvrige voksne er 50 prosent lavere enn det er for den første voksne. Denne forskjellen skyldes hovedsaklig stordriftsfordeler. Barnas behov utgjør 30 prosent av den "første" voksne.

Et typisk trekk i norske og internasjonale studier av fattigdom eller økonomiske levekår er at de opererer med flere parallelle fattigdomsmål. Valg av spesifikke inntektskutt begrunnes imidlertid ikke utover det forhold at grensenes robusthet testes. Grensene settes under henvisning til tidligere studier av samme eller tilgrensende fenomen. En innvending mot bruk av statistiske mål generelt til å definere grenser for uakseptable levekår er at målet ikke fanger opp og synliggjør endringer til godt eller dårlig for hele befolkningen (Sen 1983; Ringen 1988).

Det er ganske stor forskjell mellom den teoretiske diskusjonen om grenser for fattigdom og/eller akseptable vs. uakseptable levekår og hvordan disse blir introdusert i empiriske analyser. Empirisk settes grensene så og si helt uavhengig av de teoretiske tradisjonene, og settes oftest av praktiske grunner. Konsekvensen er at man ikke analyserer grenser i vår forstand, men ulikhet i økonomiske levekår i befolkningen. Selv om ulikhetsstudier

³ Skalaene finnes implisitt i f.eks. budsjettstandarder og i konsensuelle tilnærminger, og i offentlige trygde/pensjonsstandarder.

er viktige, er ikke dette tilstrekkelig til å fastsette hvor grensene mellom akseptable/uakseptable levekår skal/bør settes.

Subjektive levekårsindikatorer

Townsend bringer inn et begrep om livsstil i fattigdomsforståelsen. Han utviklet en indeks av livsstilsindikatorer over forhold som anses som sosialt nødvendig⁴ for fullverdig deltakelse i samfunnet. Forutsatt at det foreligger utarming i henhold til indeksen, mener Townsend at det empirisk er mulig å trekke en grense mellom fattige og ikke-fattige i et punkt der det skjer en markert tilbaketrekking fra deltakelse i 'ordinary living patterns', disproporsjonalt til minkende ressurser dvs. inntekt (Townsend 1979 s. 57).

Kritiske røster hevder imidlertid at livsstilsindikatorene i indeksen er problematiske fordi ulikheter i livsstil like gjerne kan skyldes individuelle prioriteringer, forventninger og preferanser som dårlig økonomi eller fattigdom (Piachaud 1982; Ringen, 1995). Mack & Lansley (1985) videreutviklet Townsends tilnærming, men forsøkte å korrigere for preferanser og smak⁵ i en indeks basert på '*enforced lack of socially perceived necessities*'; en påtvunget mangel på livsnødvendigheter, og relaterte dette til hvorvidt det påvirket folks levemåte. I motsetning til Townsend bruker de selve indeksen til å utlede en grense mellom fattige og ikke-fattige. Hagedaars (1986) mener imidlertid at livsstilsindikatorer er uegnet som fattigdomsindikatorer, fordi det er vanskelig å utlede velbegrunnede grenser for å skille mellom fattige og resten av populasjonen.

I de senere år er en subjektiv dimensjon trukket sterkere inn i fattigdoms- eller velferdsforskningen. Konsensuelle fattigdomsforståelser har sin opprinnelse i husholdenes egne hverdagsferinger med å få endene til å møtes (van den Bosch 1992; EEC 1977; 1982). Minimum inntektsbehov⁶ defineres ut fra respondenters subjektive evaluering av eget eller andres inntektsnivå. I spørreundersøkelser kan spørsmålene være utformet på forskjellig måte. Det kan dreie seg om å angi eller rangere ulike inntektsnivå for 'tenkte' familietyper, eller å angi minimum inntektsnivå nødvendig for at de selv skal få endene til å møtes. Alternativt kan de bli bedt om å plassere eget inntektsnivå på en skala fra 'veldig dårlig' til 'veldig bra'. Grensene som settes er med andre ord verken avledet fra ekspertvurderinger eller observerte atferdsnormer, men satt i henhold til befolkningens subjektive oppfatninger.

Inntekt som fattigdomskriterium

Det problematiske ved å bruke inntekt for å avgrense fattigdom er å finne gode, substansielle kriterier for denne inntektsgrensen. I den nordiske velferdsforskningen har man, som nevnt tidligere, vært konsentrert om å bruke statistiske mål for inntektsfordeling som en pragmatisk avgrensing av lavinntektsgrupper. Også EU har valgt denne tilnærmingen, ved at man definerer personer som fattige dersom inntekten ligger

⁴ '*socially prescribed necessities*'

⁵ Mack og Lansley mener at ved å korrigere for forhold som respondenten 'would like, but cant afford', vil smak og preferanser inngå i indeksen.

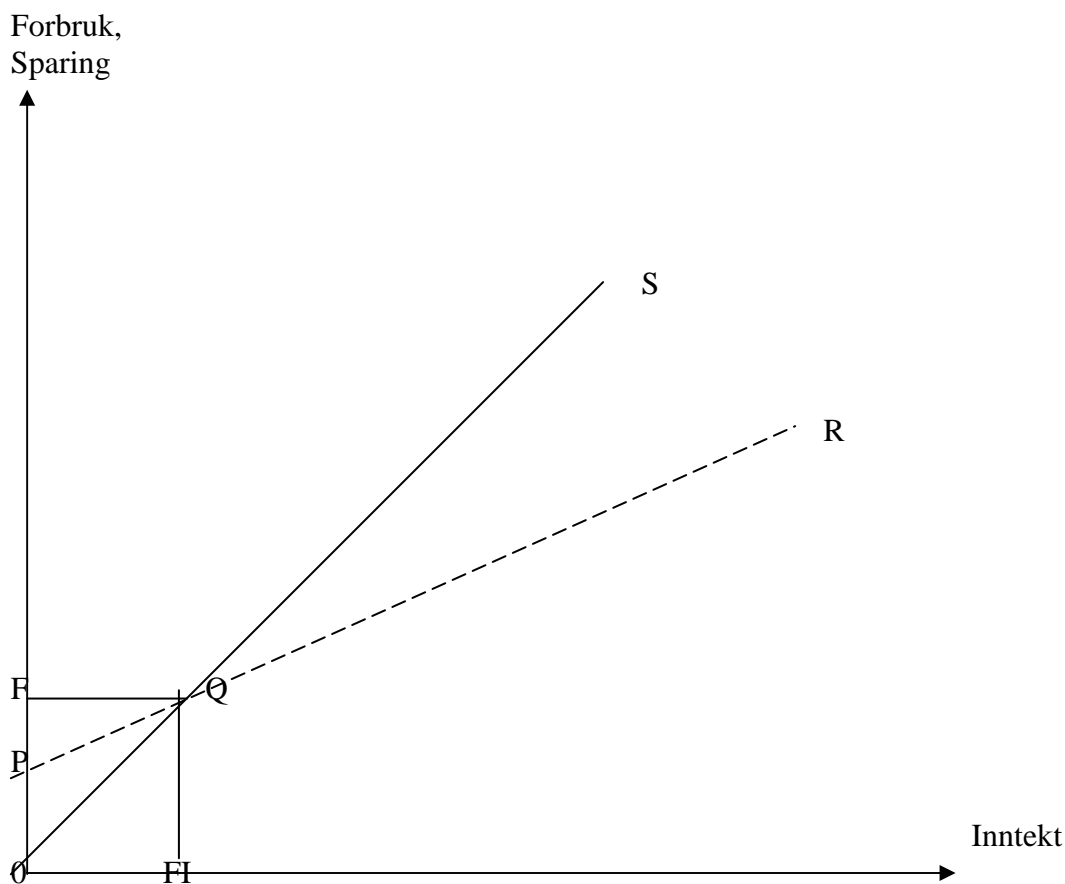
under halvparten av medianinntekten. For å ta hensyn til stordriftsfordelene brukes som oftest OECDs ekvivalensskala. Etter vår mening er fordelene med denne tilnærmingen at man tar høyde for at for store inntektsforskjeller i befolkningen er et problem, spesielt for dem som befinner seg i nedre sjiktet.

Tilnærmingen gir også muligheter til å identifisere særlige kjennetegn ved personer eller grupper med inntekt under fattigdomsgrensen. Dermed er det også mulig å analysere disse gruppernes levekår for øvrig. Den tredje fordelene ved denne tilnærmingen er at den forholdsvis enkelt gir muligheter til å følge utviklingen i inntektsfordelingen – og levekårene for øvrig - over tid. Det komparative aspektet ved den relative tilnærmingen er også viktig. Ved å bruke forholdsvis enkle statistiske mål har man muligheter til å sammenlikne ulikhet og utviklingen av ulikhet mellom forskjellige land, på en standardisert måte.

Den prinsipielle innvendingen mot den relative inntektsbaserte tilnærmingen, er imidlertid at den ikke er i stand til å gi en substansiell begrunnelse for en fattigdomsgrense. Det gis ingen begrunnelse for om inntekten over eller under den statistisk gitte grensen er tilstrekkelig eller utilstrekkelig. Grunnen til det er at kriteriet for grensedragning utelukkende er basert på (statistisk) fordeling og da først og fremst på avstander mellom grupper. Det finnes ingen tilstrekkelighetskriterium. Eller formulert på en annen måte; inntekten er både en avhengig og uavhengig variabel i en og samme modell. Inntektsgrensene som settes blir tilfeldig og derfor svært lite tilfredsstillende som avgrensning av fattigdom. De problematiske aspektene ved fattigdom blir – i beste fall – implisitte. Den eneste måten å finne ut om vilkårene ved å leve under en slik fattigdomsgrense er forenlig med en (teoretisk) allmenn oppfatning av fattigdom, er å undersøke dette i etterkant. I så fall er vi like langt, fordi kriteriene for grensedragningen ikke tar hensyn til fattiges levekår for øvrig. Implikasjonen er at en substansiell begrunnelse for inntektskutt – fattiges levekår – like gjerne kan inngå som et sentralt kriterium i modellen i stedet for et tilfeldig statistisk mål. Konsekvensen er – så vidt vi kan skjønne – at den relative inntektstilnærmingen ikke kan forsvares som en måte å definere fattigdomsgrenser på.

Selv om argumentasjonen kan synes komplisert, er vårt poeng svært enkelt, nemlig at ingen kan overleve ved å spise penger. Inntekt – penger – er med andre ord kun midler til å tilegne seg varer og tjenester som er nødvendig for unngå fattigdom. En inntektsbasert fattigdomsgrense forutsetter et realinntektsbegrep; dvs. hvilke varer og tjenester man får kjøpt for en gitt sum penger. Det er da også nærliggende å tenke seg en tilnærming til fattigdom der en *først* definerer hvilke varer og tjenester som er nødvendig for å unngå fattigdom og *deretter* finne hvilke inntekt som er nødvendig for å skaffe dette til veie.

Dette kan illustreres i følgende enkle modell:



Modellen illustrerer en teoretisk konsumfunksjon der forbruk/sparing er en lineær funksjon av inntekten, illustrert ved linjen 0 – S. Relasjonen forbruk – inntekt er enkel; høy inntekt – høy forbruk, lav inntekt – lavt forbruk. Er inntekten lik 0 er det heller ikke rom for forbruk. Tenker vi oss at fattigdom primært er knyttet til mangel på ressurser til å opprettholde et nærmere definert levekårsnivå, vil fattigdomsgrensen ligge på et forbruksnivå som ligger et eller annet sted over 0-punktet. I modellen tenker vi oss at det ligger ved F. Dersom vi er i stand til å definere F-punktet, vil vi i prinsippet være i stand til å bestemme hvilken inntekt som må til for å kjøpe disse ressursene i et marked. På denne måten blir inntektsgrensen for fattigdom bestemt av noen resonnementer om forbruksbehov og levekår. Problemet består selvsagt i å definere hva som er et minimumsforbruk og hvor grensen for fattigdom går, både empirisk og normativt. Som vi har argumentert for tidligere i dette notatet finnes det ingen objektiv måte å avgrense fattigdom på. Fattigdom er primært et politisk og normativt begrep. Det betyr likevel ikke at det er umulig, eller ikke ønskelig, å avgrense fattigdom. Poenget er snarere at avgrensingen bør gjøres med en gjennomtenkt og eksplisitt referanse til konkrete levekår og belastninger ved å leve under slike vilkår.

SIFOs standardbudsjett for forbruksutgifter

Denne type resonnement var også bakgrunnen for Sosialdepartementets henvendelse til SIFO i 1984. Departementet ba SIFO vurdere muligheten av å undersøke hva som var et minimumsforbruk av mat, klær og hygieneartikler og hvor mye det ville koste å kjøpe dette. Disse beregningene skulle brukes til å fastsette sosialhjelpssatser. SIFO inntok det prinsipielle standpunktet at både en avgrensning av minimumsforbruk og nivået på sosialhjelpssatsene primært var et politisk spørsmål, som ikke kunne avgjøres på faglig grunnlag. Derimot var SIFO positivt innstilt til å arbeide med problematikken omkring hva som var et vanlig eller normalt forbruksnivå i det norske samfunn. I tråd med den relative tilnærmingen til levekår, var resonnementet at det ville være vanskelig å fastsette et politisk definert minimumsforbruk, uten å ha relativt klare formeninger om hva som var et allment akseptabelt forbruksnivå. Ved både å illustrere hvilke varer og tjenester som inngår i et slikt forbruksnivå og hvor mye det koster å tilegne seg disse, ville dette kunne være et utgangspunkt for en politisk beslutning om hvor mye lavere et minimumsforbruk eventuelt skulle være.

Resultatet var et såkalt standardbudsjett for forbruksutgifter. Et standardbudsjett forsøker å illustrere hva slags varer og tjenester som inngår i en ”standardpakke” og hvor mye det koster å opprettholde et standard forbruk. I tråd med klassisk økonomisk sosiologi, ble det antatt at det i et hvert samfunn vil finnes

“a certain minimum of possessions in order for the family to meet the cultural definition of a family. This list of goods of course varies in accordance with value changes... This list – described under the term “standard package” – is relatively invariant in the face of moderate income changes” (Parsons & Smelser 1956 p. 222).

Hovedideen her er at forbruk fungerer som markør for en spesifikk kulturell tilhørighet. Sitatet ovenfor refererer det til kulturelle aspekter ved å opprettholde en familie. Det prinsipielle her er imidlertid at forbruk må forstås i en kulturell kontekst og at forbruk har en betydning langt ut over det å tilfredsstillende biologiske og andre grunnleggende behov. I følge Slater (1997) innebærer dette blant annet at spesifikke forbruksmønstre produserer og reproducerer kulturer, sosiale relasjoner og i siste instans hele samfunn. ”By knowing and using the codes of consumption of my own culture, I reproduce and demonstrate my membership of a particular social order” (Slater 1997: 132). Parsons og Smelsers poeng er at det finnes et kulturelt definerte minimumsforbruk som er nødvendig for å kunne tilfredsstillende forventninger til familier som ønsker å tilhøre en bestemt sosial gruppe. Dersom man ikke har tilgang til denne kulturelt definerte ”standardpakken”, vil man heller ikke være et fullverdig ”medlem”. Når det her brukes betegnelser som minimum, er det selvsagt ikke subsistensminimum det tenkes på, men et minimum som definerer grenser for sosial tilhørighet. I et sterkt klassedelt eller sosialt differensiert samfunn, vil det finnes mange slike standardpakker av varer og tjenester.

Innholdet i standardpakken er forholdsvis upåvirket av moderate inntektsøkninger. Ideen er at moderate inntektsøkninger ikke påvirker sosial status eller gruppetilhørighet og får derfor liten betydning for standardpakken. Det betyr ikke at forbruket blir upåvirket, men økningen i forbruket har liten betydning som markør for sosial tilhørighet. Større inntektsøkninger kan derimot innebære endring i sosial status som igjen kan føre til at man skifter ut den ”gamle” standardpakken med en ny. I figur 1 illustrerer den stiplede linjen P – R mulige posisjoner for ulike standardpakker.

Tenkningen omkring kulturelt definerte standardpakker rommer kjerneideen i den kultur-relative fattigdomstradisjonen. Fattige er de som ikke har tilgang til ressurser som ”er vanlige eller i det minste alminnelig aksepterte i de samfunn de tilhører. Ressursene deres er så langt under gjennomsnittsindividet eller gjennomsnittsfamiliens at de blir utelukket fra vanlige livsmønstre og gjøremål” (Townsend 1979 fra Stjernø 1986:39). De fattige har med andre ord for lav inntekt til å få tilgang til en standardpakke som er nødvendig for å være et fullverdig medlem i det norske samfunn. Dette er de som befinner seg under F-punktet i figur 1. Det problematiske i den kultur-relative fattigdomstradisjonen er for det første å bestemme hva som er ”vanlig” eller ”alminnelig aksepterte”. Dernest er det et problem – som argumentert for tidligere – å definere avstanden fra gjennomsnittet som skal definerer fattigdomsgrenser.

Det norske standardbudsjettet har hatt som ambisjon å definere en nasjonal standardpakke av varer og tjenester. Hensikten har *ikke* vært å konstruere en standardpakke som definerer grenser mot fattigdom. Målet har snarere vært å konstruere et forbruksnivå som ligger nærmere gjennomsnittsindividet eller gjennomsnittsfamilien. Det vil nærmere bestemt si et forbruksnivå som vil framstå som rimelig for de aller fleste i det norske samfunn og som verken uttrykker et minimums- eller et luksusnivå. Vi antar med andre ord at det er mulig – og ønskelig – å tenke seg at det finnes en *norsk* standardpakke. Det er ingen tvil om at dette både teoretisk og empirisk er problematisk å bevege seg på et såpass høyt generaliseringsnivå. Konsekvensen er at vi ser bort fra store kulturelle forskjeller i det norske samfunn og at mange ikke vil kunne identifisere seg med standardpakken. Vi vil likevel argumentere for at det både er forsvarlig og fruktbart å definere en slik standardpakke. SIFO startet derfor arbeidet med å utvikle en forbruksnorm, eller et såkalt standardbudsjett for forbruksutgifter. Malen for dette arbeidet var et tilsvarende budsjett utviklet av Konsumentverket i Sverige. Den første versjonen av SIFOs budsjett forelå i 1987.

Budsjettet skulle utrykke hva det koster å opprettholde et rimelig forbruksnivå i Norge. Det rimelige nivået defineres teoretisk som et forbruksnivå som *er nødvendig for å opprettholde den fysiske og psykiske helse og som gir mulighet til å fungere på en sosialt akseptabel måte*. Budsjettet ble bygd opp ved å utarbeide en – i prinsippet – fullstendig oversikt over alle varer og tjenester som inngår i det rimelige forbruket⁷. Forbruket ble inndelt i 12 ulike forbruksområder, som for eksempel mat og drikke, klær

⁷ Boutgifter ble holdt utenfor

og sko, husholdningsartikler etc. Det ble videre tatt hensyn til at behovet for varer og tjenester varierer etter alder og kjønn på personene og antall personer i husholdet. Både vareutvalg, kvalitetsnivå, mengder og levetid/antatt brukstid, varierer etter husholdets sammensetting. Etter å ha definert hvilke varer som inngår i standardpakken, ble det utarbeidet et budsjett ved å registrere hvor mye det koster å kjøpe disse varene i et utvalg forretninger i Norge. Kostnadene ved å tilegne seg standardbudsjettets vareutvalg – som varierer etter husholdstype – definerer rimelige forbruksutgifter.

Siden det var en uttalt forutsetning at budsjettet skulle illustrere hvor mye det koster å ha og opprettholde et rimelig forbruksnivå over tid, er det også beregnet månedlig sparing. Dette er gjort ved å avskrive varige forbruksgoder over varenes totale levetid og fordele dette på månedlige beløp. Standardbudsjettet er med andre ord et langtidsbudsjett. Det er viktig å understreke at de konkrete varene i standardbudsjettet er representanter for en stor gruppe varer som i prinsippet like godt kunne vært valgt. Hovedpoenget med budsjettet er å regne seg fram til en rimelig forbruksutgift, og ikke primært å vise til konkrete varer. Siden penger er et generalisert byttemiddel, vil de beregnede beløpene i budsjettet kunne brukes på svært mange og ulike måter. Slik sett kan vi si at selv om budsjettet er beregnet ved å ta utgangspunkt i en tenkt norsk standard, utelukker ikke det andre kulturelle uttrykk.

Bruken av standardbudsjettet

I dette notatet er standardbudsjettet presentert som et alternativ til både en absolutt og relativ fattigdomsforskning. De viktigste argumentene for det er også presentert her. Det er imidlertid gjort lite forskning om standardbudsjettet representerer et godt uttrykk for en nasjonal standardpakke⁸.

De siste 10 års erfaringer viser imidlertid at det er behov for denne type beregninger. Standardbudsjettet blir i dag anvendt innen en rekke – og til dels svært ulike – områder og av et stort antall mennesker. Det er imidlertid ingen tvil om at det er innen budsjettering og budsjetttrådgivning, samt som grunnlag for livsoppholdssatser, som er de viktigste. Dessuten inngår budsjettet i en rekke sammenhenger der budsjetttrådgivning står sentralt: lærebøker i personlig økonomi utgitt for skoleverket, rådgivnings materiell utgitt av banker og finansieringsselskap, og frittstående bøker om personlig økonomi⁹.

En gjennomgang av det siste årets medieomtale av Standardbudsjettet viser at følgende temaer var sentrale:

- Fattigdomsproblematikk, økonomiske ulikheter

⁸ Hvordan standardbudsjettet kan brukes mer direkte i fattigdomsforskningen, viser vi til det tidligere tilsendt søknaden til det nordiske velferdsforskningsprogrammet.

⁹ Det kan f.eks. nevnes at SIFOs Internett versjon av standardbudsjett har hatt 14 000 ”besøkende” i perioden september – november 1999, skoleversjonen er da holdt utenfor.

- Diskusjon om satser for sosial stønad i ulike kommuner
- Beregning av barnebidrag (forslag til nye regler)
- Levekårene på asylmottak
- Sosialklienters levekår
- Studiefinansiering, studenters levekår
- Kostnader ved å ha barn og ungdommer i husholdet. Ulike forbruksområder (spes. klær)
- Familieøkonomi, økonomisk planlegging
- Kostøre i institusjoner

Den praktiske bruken av standardbudsjettet viser at det er nødvendig å undersøke levekårs konsekvensene av å anvende standardbudsjettet på denne måten. Det er i gang arbeid med å utvikle konkrete levekårsnivåer – rimelige-, marginale- og minimumsnivåer basert på standardbudsjettet og å undersøke muligheten av å teste disse nivåene empirisk.

Nye anvendelsesområder.

Selv om et av målene med standardbudsjettet var å lage et grunnlag for å beregne ulike typer livsoppholdssatser, har det ikke vært vår intensjon å definere sosialpolitiske inntektsstandarder. Budsjettet viser kostnader ved å opprettholde et rimelig forbruksnivå, dvs. et forbruksnivå som er akseptabelt for folk flest. Det er videre et eksempel på et budsjett som er svært følsom for de forutsetningene som legges til grunn. Vi kan derfor vanskelig tenkes at budsjettet uten videre kan inngå som en eller annen livsoppholdssats. Det bør bl.a. foretas konkrete vurderinger om forutsetningene er fornuftige i konkrete tilfeller, og hvilke følger det får dersom forutsetningene ikke tilfredsstilles. For det andre er det problemer knyttet til nivået på budsjettet. Det bør for eksempel være forskjell på livsoppholdsnivået for personer som søker Husbanklån og sosialhjelpmottakere. Når standardbudsjettet brukes i begge disse tilfellene er det grunn til å være noe urolig. Det som i praksis skjer er trolig at sosialkontorene tar utgangspunkt i Standardbudsjettet, men foretar endringer etter eget for godtbeholdende. Beløpene man kommer fram til varierer, men alle begrunner sine satser med utgangspunkt i Standardbudsjettet. For SIFO er dette et problem, bl.a. fordi vi ”legitimerer” satser som vi i praksis ikke har faglig kontroll over.

Siden standardbudsjettet brukes som utgangspunkt for beregning av ulike typer og nivåer for livsopphold - og at det opplagt er et stort behov for et redskap av denne typen - vil vi foreslå et prosjekt for å utvikle standardbudsjettet slik at det er bedre egnet som grunnlag for beregning av livsoppholdssatser ved sosialkontorene. Det trenger ikke nødvendigvis være slik at en konstruerer et nytt budsjett, men at SIFO – i samarbeid med brukere innen sosialsektoren – utarbeider kriterier for hvordan standardbudsjettet skal utformes, slik at det kan brukes til å konstruere faglig forsvarlige i sosialsektoren.

Med midler fra Barne- og familiedepartementet er det nå i gang et arbeid med å oppdatere og videreutvikle standardbudsjettet. Nivået på standardbudsjettet har vært forholdsvis konstant de siste ti årene og det har derfor vært et behov for å endre innholdet i "standardpakken" slik at det er mer i overensstemmelse med forbruksutviklingen i perioden. Erfaringer viser også at standardbudsjettet har vært for generell i sin oppbygging. Det tar for eksempel ikke hensyn til at voksne personer befinner seg i ulike livsfaser og at enslige forsørgere befinner seg i en annen forbrukssituasjon enn par med barn. SIFO er derfor i gang med å konstruere budsjett for flere husholdstyper i ulike situasjoner enn det nåværende har vært i stand til. Det hadde vært naturlig å utvikle fleksibiliteten i standardbudsjettet slik at det også ivaretar behovet i utarbeiding av økonomisk sosialhjelp.

Litteratur

Atkinson, A. B. (1985): How should we measure poverty? *Discussion Papers*. London School of Economics

Borgeraas, E. (2001): *Økonomisk sosialhjelp. En studie av innføring av bruttonormer i Fredrikstad kommune*. SIFO, Lysaker

Bosch, van den, (1992): *Comparing longitudinal poverty across countries. Results from five EC-countries and some methodological explorations*. Working Paper. ESF Network on Household Panel Studies. No. 49.

Callan, T. & B, Nolan (1991): Concepts of Poverty and Poverty Lines i *Journal of Economic Surveys* 5 (3)

EF- kommisjonen (1977): *Den generelle oppfattelse av fattigdom i Europa*. Brussel

EEC, (1982): *Den endelig rapport fra Kommisjonen om det første program for forsøksprosjekter og veiledende undersøkelser med henblikk på bekjempelse av fattigdom*. Brussel

Epland og Korbøl, (1992): *Duration of poverty in Norway in the 1980's. Some longitudinal results from the Norwegian socio-economic panel (NSP)*. Paper presented at the multidisciplinary Research Conference on Poverty and Distribution 16 – 17 november, 1992, Oslo

Foster og Shorrocks, (1988): Inequality and poverty orderings. *European Economic Review*, V32, no 2-3

Hagenaars, A. J.M. (1986): *The perception of poverty*. Contribution to economic analysis, Amsterdam

Hansen, F.K. (1990): *Materielle og sociale afsavn i befolkningen*, Socialforskningsinstituttet, Rapport 90:4, København.

Lunde, (1991): *Ny-fattigdom i Norge: Betalingsproblemer i leveårsperspektiv*. Arbeidsrapport nr. 11-1990, Statens institutt for forbruksforskning, Lysaker

Lunde & Poppe, (1991): *Nyfattigdom i velferdsstaten. Gjeldsproblemer og betalingsvansker i leveårsperspektiv*. Rapport nr. 3-1991. Statens institutt for forbruksforskning, Lysaker

- Lyngstad, (1992): *Økonomiske levekår for barnefamilier og eldre 1970-1986*. SSB. Rapport 92/11.
- Mack, J. & S. Lansley, (1985): *Poor Britain*. George Allen & Unwin, London
- Orchansky, M. (1965): Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile. *Social Security Bulletin*. Vo. 28. No. 1.
- Orchansky, M. (1969): How Poverty is Measured. *Monthly Labor Review*. Feb.
- Parsons & Smelser, (1956): *Economy and Society. A Study of the Integration of Economic and Social Theory*. Routledge & Kegan Paul. London
- Piachaud, (1982): The distribution and redistribution of incomes. *Occasional Papers on Social Administration*. No. 67. London
- Ringen, (1988): Direct and indirect measures of poverty. *Journal of Social Policy* 17 (3)
- Ringen, (1985): Towards a Third Stage in the Measurement of Poverty. *Acta Sociologica*. Vol. 28. 2.
- Rodgers, (1984): *Poverty and population. Approaches and evidences*. International Labour Office. Geneva.
- Sen, (1983): Poor relatively speaking. *Oxford Economic Papers*, 35. 153-69
- Simmel, (1971): "The Poor" in *On Individuality and Social Forms*. The University of Chicago Press, Chicago
- Slater, D. (1997): *Consumer culture & modernity*. Polity Press. Cambridge
- Spencer, H. (1981): *The Man versus the State*. Liberty Classics, Indianapolis
- Stjernø, S. (1986): *Den moderne fattigdommen. Om økonomisk knapphet og ydmykelse i 1980-årene*. Universitetsforlaget, Oslo
- Townsend (1979): *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standard of living*. Penguin Books
- Whiteford (1985): *A Family's Needs: Equivalence Scales, Poverty and Social Security*. Dep. Of Social Security, Research Paper, no. 27

**SIFOs innspill i arbeidet med utformingen av
statlige veiledende normer for utmåling av
økonomisk sosialhjelp**

av Anne Marie Øybø

2000
Statens institutt for forbruksforskning (SIFO)
postboks 173, 1325 Lysaker
Tlf: 67599600 Fax: 67531948
Internett: www.sifo.no

Forord

På oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet har SIFO deltatt i arbeidet med å utforme statlige veiledende normer for utmåling av økonomisk sosialhjelp.

SIFOs bistand, som har vært av konsultativ art, har pågått siden mai i år. I perioden har det vært holdt tre arbeidsmøter. Fra Sosial- og helsedepartementet har underdirektør Gunnar Tveiten og rådgiver Bente Hagerupsen deltatt, fra SIFO har forskningsleder Elling Borgeraas og fagkonsulent Anne Marie Øybø møtt.

Dette notatet sammenfatter SIFOs vurderinger og anbefalinger i tilknytning til den statlige normens kjerneområde.

Lysaker, september 2000

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING

1. Innledning

SIFO fikk i april i år en henvendelse fra Sosial- og helsedepartementet om medvirkning til utarbeidelse av veiledende statlige normer for sosialhjelp.

Som grunnlagsmateriale for vårt arbeid forelå

- Rundskriv I-45/98: Tilleggsrundskriv til rundskriv I-1/93 til lov om sosiale tjenester m v: Stønad til livsopphold, § 5-1, samt
- Notat av 26.05.2000 fra Prosjektgruppen "NORM", med vedlegg.

I de to dokumentene er det nedfelt noen premisser og retningslinjer for utforming av de statlige veiledende normene som har hatt betydning for vårt arbeid.

Premisser:

- Normene skal rettes inn mot utgifter til det løpende, daglige livsoppholdet.
- Stønad ved langtidsmottak av økonomisk sosialhjelp normeres ikke særskilt.
- Nødhjelp gjøres ikke til gjenstand for statlig normering.
- Normene skal ha en utforming som gjør at kommunenes samlede økonomisk sosialhjelp ikke skal endres som følge av den statlige normeringen

Retningslinjer for

- hvilke utgiftstyper som skal inngå
- hvilket nivå den statlige normen skal ligge på
- differensiering av normene i forhold til husholdstyper etc.

Det er arbeidet med å konkretisere utgifter til det løpende, daglige livsoppholdet som har vært SIFOs mandat. Premissen om "nullsumspill" anser vi å ligge utenfor vårt felt, følgelig har vi ikke tatt slike hensyn ved utarbeidelsen av forslag til normer.

Av de komponentene som i Rundskriv I-45/98 defineres innenfor "kjerneområdet i livsoppholdsbegrepet" er det mat, klær og sko, husholdningsartikler, TV-lisens, avis og telefon, fritidsaktiviteter og transport SIFO har vurdert og gitt uttalelser om.

Nedenfor presenteres de vurderinger som ligger til grunn for SIFOs forslag til satser. Vi har ordnet uttalelsene om de enkelte utgiftskomponentene i samme rekkefølge som de fremkommer i de foreliggende dokumentene.

Det er i første rekke Standardbudsjett for forbruksutgifter og det kontinuerlige arbeidet med å justere og vedlikeholde dette gjennom 12-13 år, samt betydelig forskning på feltet økonomiske levekår, som utgjør SIFOs kompetanse på dette området.

Med Standardbudsjettet (justert per 15.06.2000) som utgangspunkt har vi utarbeidet forslag og gitt innspill overfor SHD i deres arbeid med utarbeidelse av en statlig norm for utmåling av sosialhjelp. Våre forslag er tilpasset de overordnede mål slik de er definert i rundskrivet og i prosjektnotatet.

SIFOs Standardbudsjett for forbruksutgifter ble utviklet første gang i 1986, på oppdrag fra Sosialdepartementet, som ønsket et grunnlagsmateriale for beregning av sosialhjelpssatser. Man så behovet for å knytte vurdering av inntekt (ytelser) til reelle utgifter. SIFO på sin side så det som viktig å utarbeide et mer generelt budsjett som i prinsippet kunne brukes som et redskap for alle typer politisk/administrativ inntektsfastsetting. Det ble til slutt besluttet at det skulle utvikles et budsjett for rimelige forbruksutgifter, istedenfor å definere et minimumsnivå for særskilte grupper.

Standardbudsjettet er altså å betrakte som en standard som uttrykker alminnelige forbruksutgifter for ulike typer hushold. Det skal m.a.o. være et mål på hvor mye penger som skal til for å opprettholde et rimelig forbruksnivå for hushold av ulik størrelse og med forskjellig alders- og kjønnsammensetning, et forbruksnivå som kan aksepteres av folk flest.

SIFO erkjenner imidlertid at det, på de ca 15 årene som er gått siden arbeidet med å utvikle Standardbudsjettet startet, har skjedd til dels betydelige endringer i det generelle forbruksmønsteret, og at et forbruksnivå som kunne "aksepteres av folk flest" i 1986 antakelig ikke lenger kan det. Nye varer og tjenester som i dag er allment tilgjengelige er heller ikke med. Eksempler på dette er banktjenester og andre tjenester, mobiltelefon, datautstyr og annet elektronisk utstyr osv. I forhold til faktisk forbruk i dagens Norge er Standardbudsjettet trolig mer nøkternt enn ønskelig som norm for et rimelig forbruksnivå. Derfor er det viktig for SIFO å få satt i gang arbeidet med en revisjon og videreutvikling av Standardbudsjettet med sikte på å gjenopprette budsjettets anvendbarhet som norm for et rimelig forbruksnivå, samt å gjøre det mer tilpasset ulike husholdstyper.

Vi vedlegger siste utgave av Standardbudsjettet til orientering.

2. De enkelte utgiftstypene/komponentene

2.1 Mat & drikke

I rundskriv I-45/98 heter det at " beregning av utgifter til mat og drikke bør baseres på et nøkternt, ernæringsmessig fornuftig kosthold, og gi rom for et varmt måltid per dag".

Budsjettposten 'mat & drikke' i Standardbudsjettet bygger på et gjennomarbeidet eksempel på et forsvarlig og hensiktsmessig kosthold. Det er utarbeidet en detaljert oversikt over hvilke varer som inngår i det som kan defineres som rimelig forbruk av mat. Varene blir gjenstand for jevnlig prismålinger. Utgangspunktet er en konstruert meny for en periode, satt sammen med bakgrunn i kunnskap om norsk kosthold fra ulike kilder og anbefalinger for kostholdet fra Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet (tidligere Statens ernæringsråd) (SEF).

Budsjettposten tar utgangspunkt i følgende forutsetninger:

- Skal dekke det totale dagsbehovet for mat- og drikkevarer for ulike aldersgrupper.
- Forutsetter moderat aktivitetsnivå ved beregning av matvaremengder.
- Forutsetter at all mat lages hjemme, gir ikke rom for "utemåltider"
- Forutsetter bruk av vanlig norsk mat, basert på tradisjonelt måltidsmønster og matvareforbruk. Ikke typisk "helsekost", men vanlig mat satt sammen på en ernæringsmessig, fornuftig måte. Rom for brus og boller og lørdagsmåltider, men ikke sjokolade, chips osv.
- Forutsetter liten grad av egenbearbeiding, som baking, sylting osv.

For ordens skyld nevner vi at menyopplegget ikke har vært vesentlig endret siden det ble utarbeidet midt på 80-tallet. Begrunnelsen er at tilfeldige "moderniseringer" av menyeksemplet vil kunne forrykke det ernæringsmessig forsvarlige balansen i opplegget. Noen vil innvende at menyeksemplet er "gammeldags" og ikke gjenspeiler dagens matmønster. Det er imidlertid mye som tyder på at det fortsatt har gyldighet. Bl a viser forskning som SIFO har gjort (Fagerli 1999 og Bugge og Døving 2000) at det ikke har skjedd så store endringer i nordmenns mattradisjoner og -vaner som media ofte gir inntrykk av. De befolkningsgruppene som f. eks. har fjernet seg mest fra tradisjonelle måltidsmønster, bl. a. med middagsmåltidet inntatt hjemme hver dag, er unge mennesker med høy utdanning, høy inntekt og som er bosatt i Oslo.

På den annen side vet vi at det i løpet av de årene som er gått siden Standardbudsjettet ble utviklet faktisk har skjedd en del endringer bl.a. i vareutvalget, folks prioriteringer, hyppighet når det gjelder utemåltider osv. Standardbudsjett er et budsjett som best egner seg for hushold av typen "kjernefamilien", idet det bl. a. forutsetter at all mat tillages hjemme.

Vår holdning er at Standardbudsjettets budsjettpost 'mat & drikke' samsvarer med intensjonen i SHDs rundskriv og vi anbefaler derfor at beløpene benyttes uendret i den statlige normen for sosialhjelp.

2.1.1 Kjønnforskjeller

Budsjettpostene for de individspesifikke forbruksområdene er differensiert etter alder og kjønn basert på kunnskap og antagelser om ulike behov i de ulike gruppene. Behovsforskjellene gir som resultat at beløpene innen samme forbruksområde kan variere betydelig. Dette er særlig uttalt for området 'mat & drikke'. Oppbyggingen av budsjettpostene innen dette området har som utgangspunkt SEFs referanseverdier for gjennomsnittlig energi-inntak (og anbefalinger om næringsstoff-fordeling) for ulike befolkningsgrupper. Referanseverdiene er alders- og kjønnsrelatert, og viser bl.a. at menn/gutters energibehov er nærmere 30% høyere enn for kvinner/jenter i samme aldersgruppe. Ved utarbeidelsen av menyeksemplet i Standardbudsjettet har vi dessuten benyttet de verdiene som gis for personer med *stillesittende arbeid og begrenset fysisk aktivitet* for begge kjønn. Referanseverdiene for personer med regelmessig fysisk aktivitet (og stillesittende arbeid) er ca 20 % høyere.

Vi har forstått at SHD ønsker at den statlige normen skal være kjønnsnøytral. Dersom det ikke skal tas hensyn til kjønnforskjeller, er det SIFOs klare oppfatning at det høyeste nivå bør benyttes. Særlig når

det gjelder 'mat og drikke', vil bruk av gjennomsnittsbeløpet for begge kjønn gi svært uheldige utslag for menn/gutter. I verste fall vil den statlige normen bare være nok til å dekke 65-70% av behovet.

2.2 Klær og sko

Klær og sko hører også inn under kjerneområdet i livsoppholdsbegrepet. Som det er formulert i Rundskriv I-45/98 og prosjektnotatet av 26.05.2000, skal stønaden sikre innkjøp av klær og sko av alminnelig god kvalitet til hverdagsbruk, fritid og mer formelle anledninger. Det forutsettes ikke at klær i stort omfang kjøpes brukt eller lages selv. Det bør heller ikke forutsettes at mye av klærne kjøpes på salg, kun i "normalt omfang". Eventuell mulighet for arv av klær bør ikke influere på fastsettelse av normen.

I Standardbudsjettet, som i utgangspunktet er et langtidsbudsjett, er følgende kriterier lagt til grunn for varetalvalget innen dette forbruksområdet:

Budsjettet skal dekke hele årsbehovet og ta hensyn til årstidsvariasjon. Klær for vanlige sports- og fritidsaktiviteter og til selskap og andre anledninger er med.

Varene holder enkel, god kvalitet og lav pris. Typiske mote- eller merkevarer er ikke med.

Det er tatt hensyn til at barn og ungdom i vekst har utstyr med rimelig passform og forutsetter ikke arv av klær og sko eller egeninnsats som søm, strikking etc.

Slik det ser ut for oss er det ikke videre avvik mellom forutsetningene som ligger til grunn for de to normsystemene. Derfor ser vi det som naturlig at man ved fastsettelse av normen for sosialhjelp benytter Standardbudsjettets budsjettpost for klær og sko uendret. Vår erfaring er at mange brukere reagerer på at denne budsjettposten, som utgangspunkt for et normalforbruk, er spesielt lav, særlig når det gjelder barn i vekst.

Sammenlignet med beløpet for en enslig persons forbruk til klær og sko i Statistisk sentralbyrås (SSB) forbruksundersøkelser (1998) ligger Standardbudsjettet (2000) i underkant. Justerer man imidlertid beløpet fra forbruksundersøkelsen med indeks for det aktuelle forbruksområdet, blir forskjellen litt mindre, fordi indeks for 'klær og sko' har gått ned siden 1998. På den annen side viser nyere tall fra SSBs omsetningsstatistikk at forbruket av klær og sko øker i befolkningen. (Klær og sko blir billigere, men vi kjøper mer.)

Standardbudsjettet er, som nevnt, å anse som et langtidsbudsjett, der hovedtyngden av varene er avskrevet over flere år. Det er mulig å kutte i Standardbudsjettets vareliste etter et prinsipp om å fjerne en stor del av de varene som er beregnet å vare i mer enn to-tre år. Det forutsetter imidlertid at stønadsmottakeren i utgangspunktet har klær og sko av en viss kvalitet som kan brukes ytterligere en tid. Den reduserte budsjettposten bør da regnes for et absolutt minimum, noe som vel ikke fremstår som en forutsetning i Rundskriv I-45/98.

2.3 Husholdningsartikler

I Rundskriv I-45/98 fremgår det at komponenten 'Husholdningsartikler' bør omfatte "alminnelige husholdningsartikler, toalett- og rengjøringsartikler, samt det som er nødvendig for personlig hygiene f. eks. såpe, hårklipp, barbersaker m.v." Innholdet her er ikke sammenfallende med innholdet i Standardbudsjettets forbruksområde 'husholdningsartikler', som omfatter husholdningsgjenstander som kjøkkenutstyr, rengjøringsutstyr, hvitevarer, sengetøy etc.

For å kunne bruke STB som utgangspunkt for disse typer utgifter, bør det vurderes om området kan splittes. De varene som beskrives i rundskrivets 'Husholdningsartikler' er stort sett sammenfallende med varer som i Standardbudsjettet sorteres under 'helse & hygiene' og 'andre dagligvarer'. Standardbudsjettet plasserer helse- og hygieneartikler under individspesifikke forbruksområder, mens 'andre dagligvarer' tilhører de husholdsspesifikke.

Helse & hygiene

Denne budsjettposten i Standardbudsjettet tar utgangspunkt i et svært nøkternt utvalg varer. Det er vanskelig å se at man kan unnvære noen av disse for å kunne føle seg rimelig "presentabel". Foruten vanlige varer som såpe, sjampo, deodorant, papirlommetørklær, tannpasta, tannbørster og andre tannhygieneartikler, sanitetsbind og bleier, omfatter budsjettposten et par nødvendige gjenstander, (toalettmappe og barbermaskin), et minimum av frisørtjenester (hårklipp 6 ganger per år for voksne, noen færre for barn) samt ett tannlege-ettersyn per år for voksne. Et svært forsiktig utvalg av kosmetiske produkter er også med for de grupper der det er naturlig.

Vårt forslag er at Standardbudsjettets budsjettpost benyttes i den statlige normen slik den er, med unntak av tannlegeutgiften, siden denne vil komme inn under "spesielle utgifter" ved utmåling av sosialhjelp. En barbermaskin som avskrives over 10 år utgjør en avskrivningsutgift på ca 40 kr per år, og selv om normen ikke skal omfatte gjenstander (investeringer) er denne beholdt i beregningsgrunnlaget. Annet utstyr til barbering vil trolig utgjøre et betydelig høyere beløp.

Andre dagligvarer

Dette forbruksområdet i Standardbudsjettet omfatter, enkelt sagt, vanlige dagligvarer som ikke er mat eller artikler for personlig hygiene. Vaske- og rengjøringsmidler, toalettartikler, lyspærer, batterier, sikringer, lys og servietter, matpapir og plastfolie, kaffefilter, sikkerhetsnåler og plaster er eksempler på varer som inngår og gir en antydning om at området spenner over et vidt utvalg av nødvendige dagligvarer. Det presiseres at det i hovedsak er rene forbruksartikler som inngår. Bare noen få apotekervarer har en varighet ut over ett år, men disse utgjør til sammen en minimal månedsutgift. Gjenstander i tilknytning til f. eks. klesvask, rengjøring og tilberedning og oppbevaring av mat er lagt inn under Standardbudsjettets forbruksområde 'husholdsartikler', et område som jo ikke skal inkluderes i den statlige normen.

Det er vanskelig å se at noen av varene innen Standardbudsjettets område 'andre dagligvarer' kan kuttes ut. Vi foreslår derfor at Standardbudsjettets budsjettpost benyttes som den er i den statlige normen.

2.4 Fritidsaktiviteter

I den statlige normen bør det inngå "kostnader til alminnelige fritidsaktiviteter som deltakelse i idrettslag, en tur på kino mv med en nøktern, men ikke minimal, standard."

Standardbudsjettets budsjettpost 'lek & fritid' er beregnet med utgangspunkt både i varer som kan betegnes som investeringer, fritidsutstyr, og løpende forbruk ved deltakelse på ulike fritidsarenaer. I samsvar med forutsetningene for utarbeidelse av normen foreslår vi å fjerne fritidsutstyret fra beregningsgrunnlaget i Standardbudsjettet. Det faller sammen med hovedprinsippet om å utelate gjenstander med varighet anslått til mer enn 1-2 år. Det er likevel nødvendig av og til å fravike dette prinsippet for å tilpasse beregningsgrunnlaget til et tenkt forbruk.

Kinobesøk og andre kulturaktiviteter

I SSBs publikasjon Norsk mediebarometer (1998) gis det en oversikt bl.a. over hyppigheten av kinobesøk innenfor ulike aldersgrupper. Gjennomsnittlig antall kinobesøk per år var 3,9 for hele befolkningen i 1998, mens antallet blant den delen av befolkningen som gikk på kino var 5,7. Det er store forskjeller mellom de ulike aldersgruppene. I aldersgruppen 20–24 år var gjennomsnittlig antall kinobesøk 10,3 i 1998. Norsk mediebarometer slår fast at det er de med høy utdanning og god økonomi som går oftest på kino. En del personer med svært lav husholdsinntekt, bl a unge under utdanning, går likevel svært mye på kino.

I Standardbudsjettet er det beregnet 6 kinobesøk per år for voksne, noe vi oppfatter som "nøkternt, men ikke minimalt". I tillegg er det lagt inn to "evenementer" (det være seg teater, konsert eller fotballkamp) representert ved billigste billett på Amfiscenen v. Nationaltheatret i Oslo.

I budsjettposten inngår også utgifter til innkjøp av et svært begrenset antall bøker, CD-plater, kassetter. I tillegg er det lagt inn en månedlig sum på kr 150 til uspesifisert forbruk, tenkt som en mulighet til å dekke utgifter til f. eks. et enkelt måltid ute, en gave, blomster etc.

Som nevnt tidligere gis det innenfor normen mulighet for deltakelse i idrettslag. Å finne frem til ett representativt uttrykk for denne type utgift er vanskelig. Helt tilfeldig er det f. eks. i Lillehammer Håndballklubb en medlemsavgift på kr. 500 per år og treningsavgift på kr. 400 per år ved trening én time per uke (for to treningstimer per uke koster det kr 800 i treningsavgift per år). I Faaberg Håndball er medlemsavgiften kr. 300 og kr. 300 i treningsavgift.

I Standardbudsjettet har vi valgt å operasjonalisere denne type aktivitet gjennom å beregne hva et besøk i svømmehall hver 14. dag koster.

2.5 Hus- og innboforsikring, TV-lisens, avis og telefon

I rundskriv I-45/98 er det slått fast at kostnader forbundet med Hus- og innboforsikring, TV-lisens, avis og telefon er en del av kjerneområdet i livsoppholdsbegrepet. I notat fra prosjektgruppen av 26.05.00 er det imidlertid foreslått en endring når det gjelder hus- og innboforsikring, med bl.a. den begrunnelse at slik forsikring ikke er med i SIFOs Standardbudsjett. Det er korrekt at husforsikring ikke er med i Standardbudsjettet, men innboforsikring inngår. Kollektiv hjemforsikring i YS er benyttet. De nevnte tjenestene inngår i Standardbudsjettets forbruksområde 'Telefon, mediebruk, div. fritidsartikler'.

TV-lisens, avis og telefon er definert inn i livsoppholdets kjerneområde, både i rundskrivet og i prosjektnotatet.

TV-lisens

er en kjent størrelse; for året 2000 utgjør den 1640 kroner.

Når det gjelder avis og telefon må skjønn legges til grunn for beregning av utgiften.

Avis

Det er gitt rom for "abonnement på en avis det er vanlig å holde på stedet". Spørsmålet blir hvilken avis (til hvilken pris) skal utgjøre grunnlaget for beregning av satsen. Som et middel til å holde seg orientert om verden omkring, kan det vel fastslås at en utpreget lokalavis med et begrenset nedslagsfelt, lite riksdekkende stoff og ev. få utgivelser per uke ikke svarer til intensjonen. Det er nødvendig å velge en regionavis som dekker generelle nyheter fra både inn- og utland.

Ved en gjennomgang av et tilfeldig utvalg (17 stk) av de mest kjente region/lokalaviser fra alle landsdeler, viser det seg at det ikke er så store forskjeller i abonnementsprisen. Gjennomsnittspris per mnd er kr 139 i tre- eller firemåneders abonnement (variasjon 119–160).

En avis som ligger tett opp til gjennomsnittsprisen er Aftenposten når man "stripper" den for søndagsnummer og aftennummer, slik at antall utgivelser per uke samsvarer med de øvrige avisene (kr 141 per mnd). Vi synes det kan være greit å velge denne som utgangspunkt for fastsettelse av avisutgift. I kommuner hvor det er vanlig å velge en typisk "bygdeavis" som koster noe mindre i abonnementsutgift, vil beløpet som tilsvarer det abonnementet vi har foreslått, gjøre det mulig for støttemottakeren å supplere med en riksavis en gang i blant.

Telefon

Telefonmarkedet er i dag svært sammensatt og uoversiktlig. Mobiltelefon er allemannseie og et mylder av teletjenester tilbys. Takstene for mobil samtaler og samtaler via fast telefon er ikke sammenfallende, tidspunktene for overgang mellom dag- og kveldstakst er heller ikke sammenfallende, takst for oppringning mellom fast telefon og mobiltelefon varierer i forhold til hvilket nett mobiltelefonen er knyttet til osv, osv. Det er heller ikke mulig bare å beregne forbruk til et visst antall tellerskritt, fordi det ilegges en startavgift for hver påbegynte samtale.

Nedenfor følger en oversikt over antall tellerskritt for ulike hushold som, sammen med abonnementsavgiften, er utgangspunkt for beregning av telefonutgifter i Standardbudsjettet. Den ble utarbeidet med bakgrunn i situasjonen midt på 80-tallet; opplysninger fra Oslo teledistrikt og SSBs forbruksundersøkelser 1983-85 om anslag for antall tellerskritt og om beregnet forbruksutgift.

Antall pers. i husholdet	Antall tellerskritt/år*
1	1200
2	1500
3	1800
4	2100
5	2400
6	2700
7	3000

* Ett tellerskritt varer (per 15.juni 2000) i ett minutt. Man betaler imidlertid ikke for mer enn det faktiske antall sekunder samtalen varer. Samtaleavgiften er kr 0,45 og prisene på tellerskritt hhv kr 0,14 og kr 0,22.

Mobiltelefon holdes utenfor Standardbudsjettet (selv om vi vet at anskaffelse og bruk av slike har eksplodert de siste par årene). Det samme gjør alle andre tjenestetilbud innen området. Bruksmønsteret (og utgiftene) i Standardbudsjettet blir således ikke noe uttrykk for den faktiske telefonbruken i Norge i dag, men kan tjene som et anslag for et "nødvendighetsforbruk".

Bakgrunn for beregningen

- ✓ Antallet tellerskritt opprettholdes, se tabell over.
- ✓ Vi anslår at samtaler i gjennomsnitt varer i tre minutter/tellerskritt. Det innebærer at det, i tillegg til tellerskrittutgifter, må legges samtaleavgift for en tredel av det antall tellerskritt som gjelder for de ulike husholdstypene.
- ✓ Tellerskrittpris for tidsrommet 07.00 til 17.00 (22 øre) benyttes, med følgende begrunnelse:
 - Å differensiere mellom ulike tidspunkt på dagen for det beskjedne antall tellerskritt det her er tale om synes upraktisk.
 - Stønadmottakere vil sannsynligvis ha behov for å komme i kontakt med offentlige etater eller potensielle arbeidsgivere innenfor vanlig arbeidstid.

Av SSBs undersøkelse, Norsk mediebarometer, fremgår det at vi (i Norge) i 1998 gjennomsnittlig hadde 2,7 private telefonsamtaler per dag. Det gis ingen opplysninger om varighet av samtaler eller type telefon. Om vi tar utgangspunkt i at oppringning og mottak av telefonsamtale fordeler seg likt, vil det si at abonnenten betaler for halvparten selv, dvs 1,35 samtaler per dag. Slik vi har lagt opp til vil antall samtaler per dag for et en-personshushold være 1,1. For de øvrige husholdene vil antall samtaler per person bli gradvis færre.

SSBs forbruksundersøkelse (1998) viser at et en-personshushold brukte i gjennomsnitt kr 307 per mnd til porto og telefon. Justert med delindeks per 15. juni 2000 er beløpet kr 275. Beløpet som er foreslått brukt som utgift til telefon i den statlige normen er ca kr 150 for et en-personshushold.

2.6 Reise/transportutgifter

Rundskriv I-45/98 slås det fast at "bruk av offentlig kommunikasjon i forbindelse med nødvendige daglige gjøremål, arbeid og fritid er en del av livsoppholdet." I prosjektnotatet er det tatt et visst forbehold om den statlige normen skal inkludere transportutgifter (knyttet til resultatet av en SSB-undersøkelse), men i prosjektgruppens tilråding står transportutgifter oppført som en komponent som bør inkluderes i normen.

SSBs forbruksundersøkelser fra 1998 viser en gjennomsnittsutgift for et en-personshushold på kr 434 per måned til offentlig transport. Justert med delindeks per 15. juni 2000 for 'transporttjenester' (som antas å være SSBs nye betegnelse på 'offentlig transport'), blir aktuelt beløp ca kr 485.

I årets Standardbudsjettet har vi valgt å benytte utgiften til et tre-månederskort ved Oslo Sporveier, beregnet på månedsbasis, fordi det i Standardbudsjettet forutsettes at man bruker kollektivtransport til og fra arbeidsplassen. Beløpet utgjør i dag ca kr 470 per måned. Et fleksibelt månedskort koster kr 550 (fra 1. september).

En liten "runde" på Internett viser følgende priser på månedskort/periodekort for voksne. Det er nok en viss variasjon når det gjelder hva de ulike ordningene dekker, både når det gjelder kjørelengde og brukshyppighet, men oversikten kan gi et bilde på utgiftsnivået.

		Månedskort/ periodekort	Barn	Ungdom
Oslo Sporveier	<i>(3-mndr/3)</i>	470/550	230	230
Gaiatrafikk i Bergen		590		
Hordaland fylkeskommune - takster		560		
Stavanger og omegn transportselskap		480		250
Tromsbuss		750(!)	450	
Trondheim Trafikkselskap		545		

Vårt forslag er at Standardbudsjettets budsjettpost 'reisekostnader' inkluderes i den statlige normen som standard, men at det gis rom for individuelle vurderinger når åpenbare behov tilsier det.

2.7 Fritidsutstyr for barn

I Rundskriv I-45/98 gis det noen generelle betraktninger, bl a om at "barnefamilier kan ha særlige behov, da hensynet til at barna skal ha en så normal oppvekst som mulig, må tillegges vekt." I prosjektnotatet står det dessuten at "det innebærer blant annet at vi bør ta hensyn til dette ved normering av fritidsaktiviteter til disse (barna), slik at nivået for barn legges på et noe høyere nivå enn for stønadsmottakere for øvrig. Samtidig foreslås det at utgifter til noe fritidsutstyr skal inngå i normen." "Dette bør da beregnes ut fra de aktiviteter som til enhver tid er vanlige for barn i den aktuelle aldersklasse, men med en begrensning mot ekstra kostnadskrevende aktiviteter."

I Standardbudsjettets budsjettpost 'Lek og fritid' er det tatt utgangspunkt i de mest vanlige fritidsaktiviteter for barn på ulike alderstrinn. Her har vi imidlertid sett bort fra de forskjeller i lek og aktiviteter som det empirisk er mellom kjønnene.

For de minste barna, aldersgruppene mellom 1 og 6 år, består beregningsgrunnlaget av de mest vanlige leker til ute- og innebruk (sklibrett, ski, baller, spann og spade, trehjulssyssel, dukke/dukkevogn osv.) tegnesaker, bøker. Gjenstander knyttet til sikkerhet i forbindelse med familiens fritidsaktiviteter, dvs. barnesete for sykkel, sykkelhjelm og redningsvest, er også med i denne budsjettposten. Fra aldersgruppen 7-10 år er det betydelig færre gjenstander som ligger til grunn for beregningene. "Ski-pakke" (ski/staver/støvler) og sykkel utgjør "investeringene" og avskrivningstiden er tilpasset barnas vekst. For øvrig er det deltakelse i en organisasjon, mosjonsaktivitet, et begrenset antall kinobesøk, bøker, musikk, enkle spill osv. som inkluderes.

Vi foreslår at den statlige normen tar inn Standardbudsjettets budsjettpost 'lek og fritid' for barn i ulike aldersgrupper i sin helhet. Etter vår oppfatning samsvarer innholdet med intensjonen i Rundskriv I-45/98.

3. Forslag til satser

Det er tatt utgangspunkt i forutsetningen om at satsene skal være kjønnsnøytrale og i vår tidligere anbefaling om da å benytte det høyeste (total)nivå, hvilket vil si beløpene som gjelder for en voksen mann.

3.1 Satser for voksne

For en enslig, eller første person i et hushold med flere medlemmer, er beløpene som følger:

<i>Budsjettpost</i>	<i>Bakgrunn for beløpet</i>		
Mat & drikke	Som STB 2000	Kr	1630
Klær & sko	Som STB 2000	Kr	560
Helse & hygiene	Utvalgte varer fra STB, justert 2000 (fra 98)	Kr	230
Fritidsaktiviteter	Utvalgte varer fra STB, justert 2000 (fra 98)	Kr	430
Reise/transportutgifter	Som STB juni 2000	Kr	470
Andre dagligvarer	Som STB 2000	Kr	180
Telefon/TV-lisens/avis	Beregnet juni 2000	Kr	460
<hr/>			
SUM		Kr	3960

Når det er to stønadsmottakere i husholdet, vil satsene for de husholdsspesifikke utgiftene bare utgjøre en beskjedent utgift (differansen mellom utgiftene for et en-personshushold og et to-personshushold)

For den andre voksne blir beløpene således:

Mat & drikke	Som STB 2000	Kr	1630
Klær & sko	Som STB 2000	Kr	560
Helse & hygiene	Utvalgte varer fra STB, justert 2000 (fra 98)	Kr	230
Fritidsaktiviteter	Utvalgte varer fra STB, justert 2000 (fra 98)	Kr	430
Reise/transportutgifter	Som STB 2000	Kr	470
Andre dagligvarer	Som STB 2000	Kr	40
Telefon/TV-lisens/avis	Beregnet juni 2000	Kr	10
<hr/>			
SUM		Kr	3470

3.2 Satser for barn

Utgifter til barn er i Standardbudsjettet beregnet, som for voksne, med utgangspunkt i de varer som skal til for å dekke de reelle behov. For å kunne gi et inntrykk av hvor mye et nøkternt underhold av barn i ulike aldersgrupper "koster", viser vi nedenfor Standardbudsjettets beregnede totale utgifter til barn vektet i forhold Standardbudsjettets totalsum for en voksen mann (den første voksne). Som det fremgår i tabellen nedenfor er de husholdsspesifikke utgiftene lave og likelydende for barn. De er beregnet til et gjennomsnitt av forskjellene mellom beløpene for en-, to-, tre- (osv)-personshushold, for å eliminere ev. vanskeligheter med beregningene i forhold til om det er ett eller flere barn i husholdet. Vi legger til grunn at barn ikke bør alene, og at basisutgiftene innen disse områdene belastes den første voksne i husholdet. At det for de to yngste aldersgruppene ikke er noe beløp i rubrikken for husholdsartikler og møbler, beror på at disse kostnadene er plassert i området 'spedbarnsutstyr', en utgiftspost hvis hovedtyngde er knyttet til perioden før en forestående fødsel, og derfor bare delvis er med her. Det er også under 'spedbarnsutstyr/grunnutrustning' at utgifter til de

aller første spedbarnsklærne er lagt. Budsjettposten 'klær og sko' for denne aldersgruppen, slik den fremkommer i tabellen, må derfor betraktes som "underbudsjettet".

Standardbudsjett 2000 **UTGIFTER TIL BARN I ULIKE ALDERSGRUPPER**
(Utgifter til bil og barnehage er ikke medregnet) **Vektet i forhold til utgifter for den først voksne i husholdet**

	1/2-1 år	1-2 år	3 år	4-6 år	7-10 år	J 11-14	G 11-14	J 15-18	G 15-18	Mann
Mat & drikke	670	800	800	1040	1210	1210	1440	1340	1600	1630
Klær & sko	160	270	270	370	420	480	480	570	560	560
Helse & hygiene	400	350	30	110	130	250	170	290	200	290
Lek & fritid	50	170	170	300	380	440	440	550	550	560
Spedbarnsutst./supplering	440									
Reisekostnader				235	235	235	235	235	235	470
Andre dagligvarer	70	70	70	70	70	70	70	70	70	180
Husholdsartikler			40	40	40	40	40	40	40	280
Møbler			90	90	90	90	90	90	90	250
Telefon, mediebruk m.v.	40	40	40	40	40	40	40	40	40	840
SUM	1830	1700	1510	2295	2615	2855	3005	3225	3385	5060
Vekter	36,2	33,6	29,8	45,4	51,7	56,4	59,4	63,7	66,9	

Ved beregning av vekter i den statlige normen tas det utgangspunkt i at alle de individspesifikke utgiftene i de ulike aldersgruppene (barn) beholdes ubeskåret. Når det gjelder området 'klær og sko' er det nødvendig å ta hensyn til at barn og ungdom i vekst har utstyr med rimelig passform. Derfor er det vanskelig å tenke seg at denne budsjettposten kan reduseres på samme måte som det er mulig å gjøre for voksne (dersom SHD velger minimumsløsningen for denne gruppen). I budsjettposten 'lek & fritid' er det tatt hensyn til "at utgifter til barns fritidsaktivitet legges på et noe høyere nivå enn for stønadmottakere for øvrig", samtidig som det er tatt med utgifter til noe fritidsutstyr. Budsjettposten 'spedbarnsutstyr/supplering' fjernes.

STATLIG NORM **UTGIFTER TIL BARN I ULIKE ALDERSGRUPPER**
Vektet i forhold til utgifter for den første voksne i husholdet

	1/2-1 år	1-2 år	3 år	4-6 år	7-10 år	J 11-14	G 11-14	J 15-18	G 15-18	Mann
Mat & drikke	670	800	800	1040	1210	1210	1440	1340	1600	1630
Klær & sko	160	270	270	370	420	480	480	570	560	560
Helse & hygiene	400	350	30	110	130	250	170	290	200	230
Lek & fritid	50	170	170	300	380	440	440	550	550	430
Transportutgifter				235	235	235	235	235	235	470
Andre dagligvarer	70	70	70	70	70	70	70	70	70	180
Telefon, TV, avis	10	10	10	10	10	10	10	10	10	460
SUM	1360	1690	1350	2135	2455	2695	2845	3065	3225	3960
Vekter	34,3	42,2	34,1	53,9	62,0	68,1	71,8	77,4	81,4	

4. Konklusjon

I det ovenstående har vi redegjort for SIFOs vurderinger og standpunkter når det gjelder innholdet i en statlig norm for sosialhjelp, sett i relasjon til premisser og retningslinjer i Rundskriv I-45/98 og prosjektnotatet av 26.05.2000. Vi har lagt til grunn at SHD ønsker kjønnsnøytrale satser og en forenkling av gruppeinndelingen som gjelder barn.

Den statlige normen for barn bør, etter vårt syn, bygge på det samme prinsipp som for voksne, nemlig at det høyeste nivå på totalsummen benyttes, *når det ikke skal tas hensyn til kjønnsforskjeller*. Dette gjelder de to eldste aldersgruppene, som vi mener bør beholdes som to grupper. Når det gjelder å finne én felles sats for de tre yngste aldersgruppene, anbefaler vi også her at det høyeste beløpet benyttes, bl. a. på grunn av at budsjettposten for klær og sko for barn under ett år er underbudsjettet. Vi har også benyttet høyeste beløp når aldersgruppene 4-6 og 7-10 er slått sammen til én.

Nedenfor gis en tabellarisk oversikt over våre forslag til satser. Den første kolonnen viser satser (totalbeløp) for enkeltindivider i et hushold med færre enn fire medlemmer. Den andre kolonnen viser totalbeløp for enkeltindivider i hushold med fire medlemmer eller flere. Her er det beregnet såkalt "stordriftseffekt" på de individspesifikke utgiftene, med unntak av utgifter til fritid (for voksne) og til reise. Beregning av stordriftseffekt betinger at budsjettpostene i utgangspunktet er ubeskåret. Derfor er budsjettposten 'fritidsaktiviteter' for voksne ikke med ved beregning av denne (se over). Dersom departementet velger å benytte en redusert budsjettpost også for klær og sko, vil denne heller ikke kunne være med i beregningsgrunnlaget for stordriftseffekten.

	Totalbeløp per mnd. per individ i hushold med færre enn fire personer	Totalbeløp per mnd. per individ i hushold med flere enn tre personer
Den første voksne/enslig	Kr 3960	Kr 3475
Den andre voksne	Kr 3470	Kr 2885
Barn 0-3 år	Kr 1690	Kr 1350
Barn 4-10 år	Kr 2455	Kr 2025
Barn 11-14 år	Kr 2845	Kr 2340
Barn 15 -18 år	kr 3225	kr 2645

Satsene er beregnet på grunnlag av et justert Standardbudsjett per 15. juni 2000 og enkelte andre aktuelle priser. Standardbudsjettet justeres vanligvis en gang i året (på samme tidspunkt). For at den statlige normen skal kunne utgjøre en realistisk andel av livsoppholdet, bør man gjøre den til gjenstand for jevnlige justeringer.

STANDARDBUDSJETT 2000

Individspesifikke utgifter													
Kroner pr måned													
MAT & DRIKKE													
Kjønn/alder	0,5 - 1	1-3	4 - 6	7 - 10	J 11-14	G 11-14	J 15-18	G 15-18	K 19-70	M 19-70	K >70	M > 70	GRAVIDE/AMMENDE
pr mnd	670	800	1040	1 210	1 210	1 440	1 340	1 600	1 210	1 630	1 030	1 210	1 450
KLÆR OG SKO													
Kjønn/alder	<1	1-3	4 - 6	7 - 10	J 11-14	G 11-14	J 15-18	G 15-18	K >18	M >18			
pr mnd	160	270	370	420	480	480	570	560	600	560			
HELSE OG HYGIENE													
Alder	<1	1-2	3	4 - 6	7 - 10	J 11-14	G 11-14	J 15-18	G 15-18	K 19-50	M > 18	K >50	
pr mnd	400	350	30	110	130	250	170	290	200	390	290	350	
LEK OG FRITID													
Alder	<1	1-3	4 - 6	7 - 10	11-14	15-18	>18						
pr mnd	50	170	300	380	440	550	560						
REISEKOSTNADER													
Alder	4-19	20-66	>66										
pr mnd	235	470	235										
SPEDBARNsutstyr													
	GRUNNUTRUSTNING			SUPPLERING									
Alder	Fra 6 måneder før fødsel			<1									
pr mnd	2 220			440									

